

F 1975
.C23
Copy 1

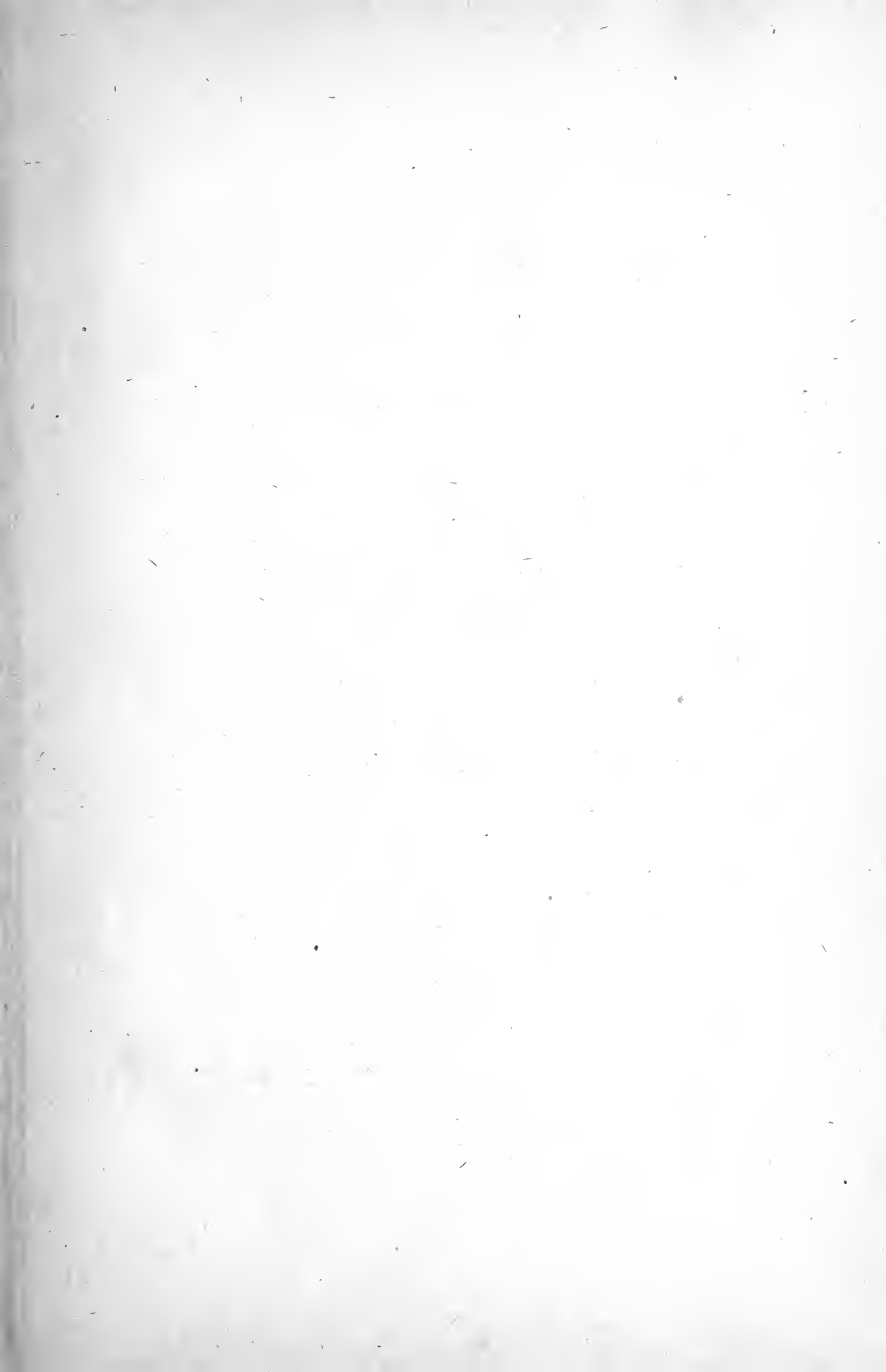


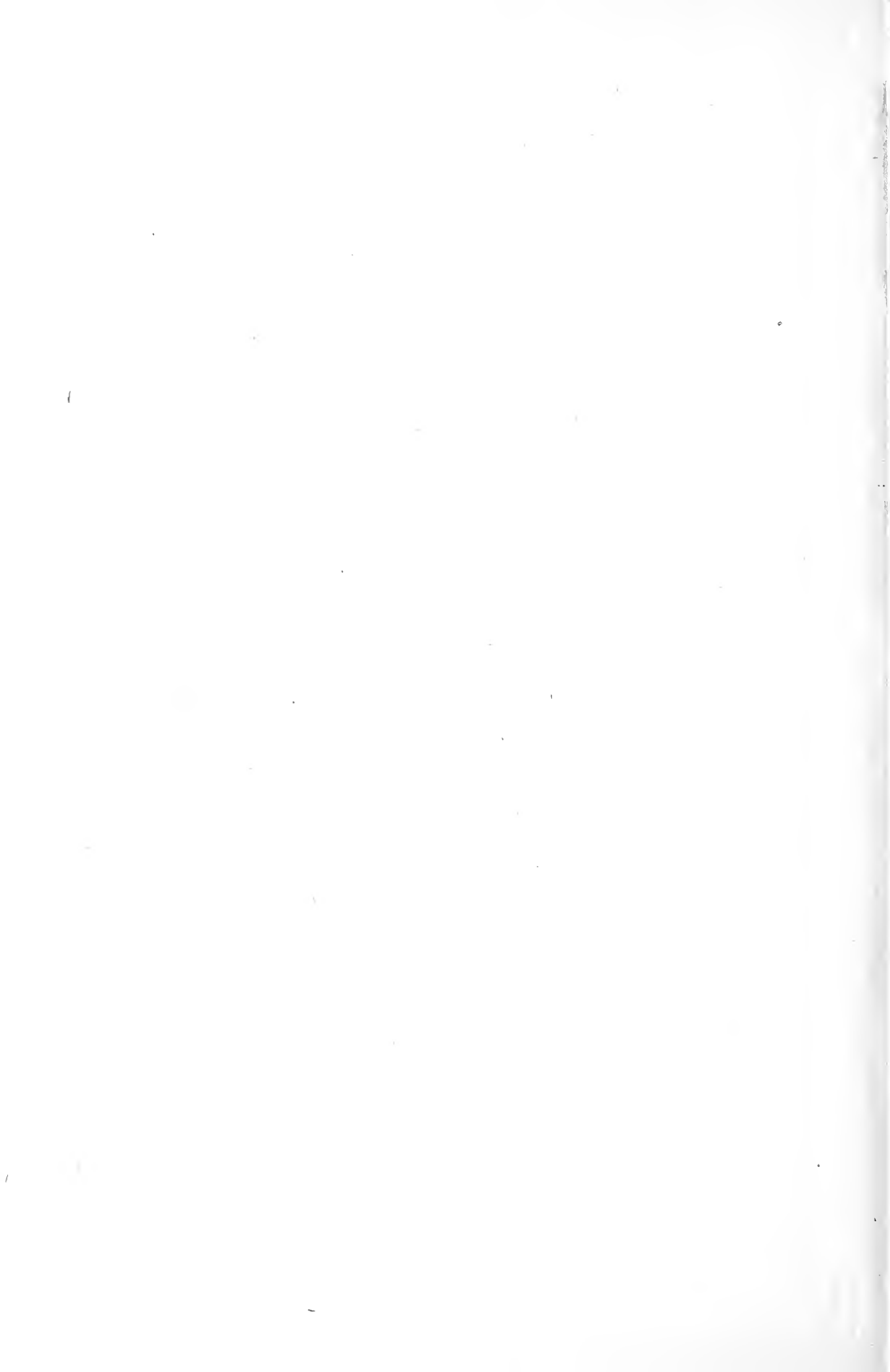


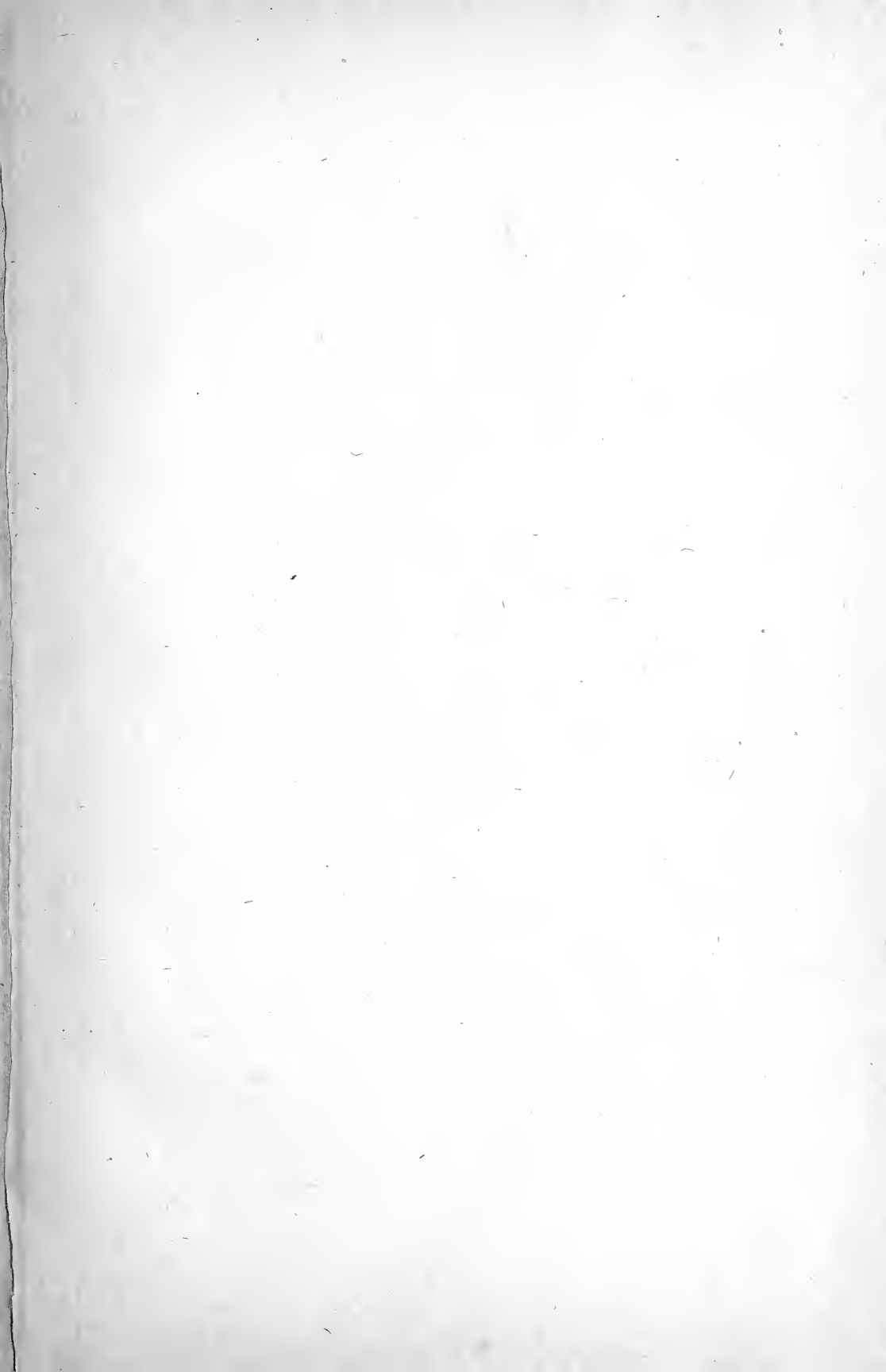
Class F1975

Book C23

PRESENTED BY







ASPECTOS JURIDICOS DE LAS RELACIONES
ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS
Y PUERTO RICO

POR

PEDRO CAPÓ RODRÍGUEZ

Abogado cerca del Tribunal Supremo de los Estados Unidos

WASHINGTON, D. C.

1920



ASPECTOS JURIDICOS DE LAS RELACIONES
ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS
Y PUERTO RICO

POR

PEDRO CAPÓ RODRÍGUEZ

Abogado cerca del Tribunal Supremo de los Estados Unidos

WASHINGTON, D. C.,

1920

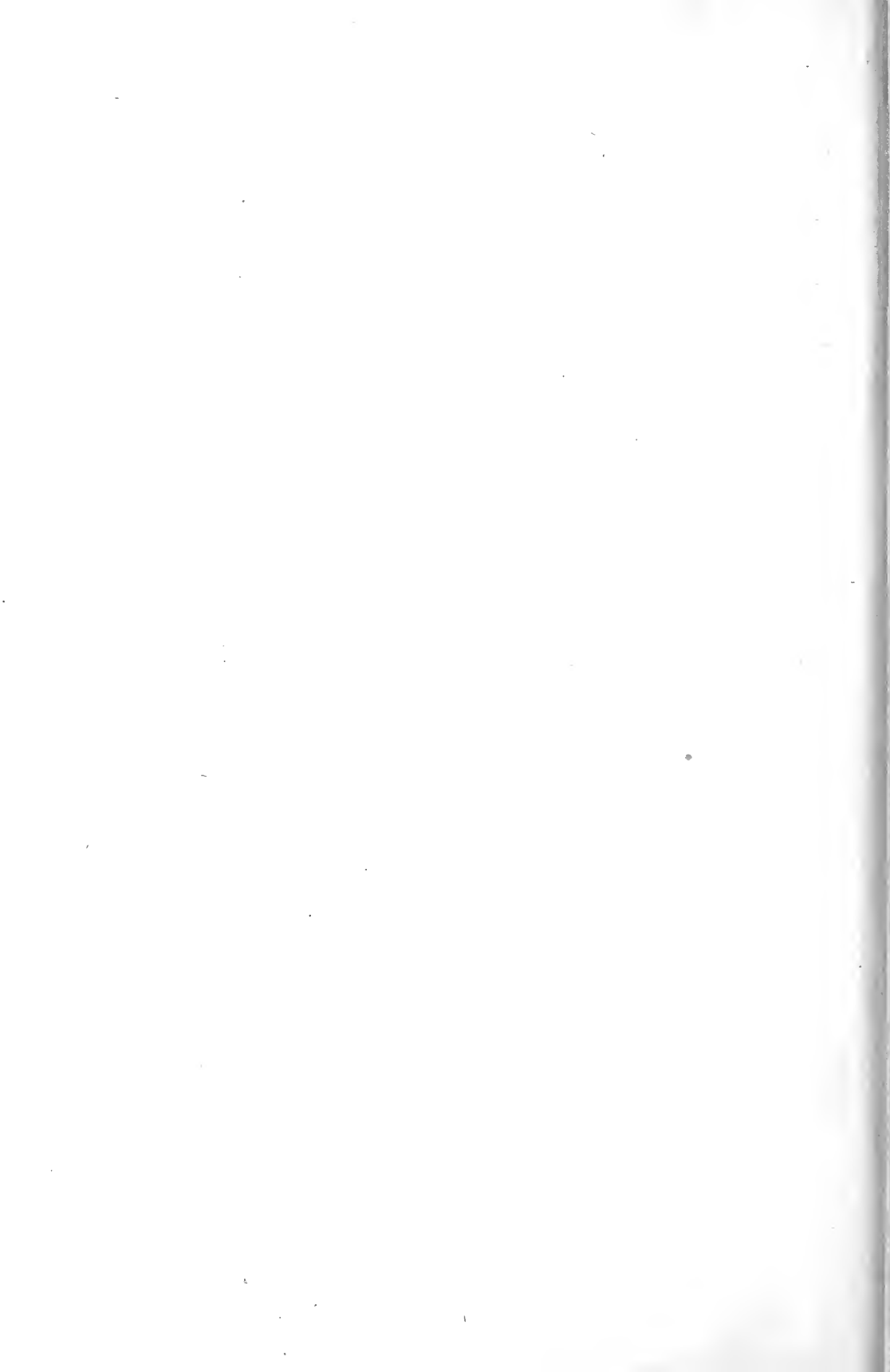
F1976
.C23

21-839

1976
Aug 1 - 1976
1976

SUMARIO

	PAG.
CAPITULO I	
La legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos: Razones que se aducen en su contra. Planteo de la cuestión desde un punto de vista escritamente jurídico; aspecto internacional; aspecto constitucional. El plebiscito; refutación de su necesidad y demostración de la inutilidad de su aplicación a Puerto Rico.....	1
CAPITULO II	
Efectos de la adquisición. Dificultades del problema, a causa de la extraordinaria aventura de las Filipinas. La antigua jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo y la necesidad de una nueva doctrina de exclusión constitucional para resolver los problemas filipinos de gobierno. Aplicación de esta doctrina a Puerto Rico. Sus consecuencias	10
CAPITULO III	
Los casos insulares y la condición jurídica y política de Puerto Rico durante el régimen militar, o sea desde la invasión de la Isla por las tropas americanas, hasta la implantación del gobierno civil después de ratificado el Tratado de París. Dooley v. United States; De Lima v. Bidwell	15
CAPITULO IV	
La condición jurídica y política actual de Puerto Rico, según quedó determinada en la causa célebre de Downes v. Bidwell. Disparidad de opinión entre los jueces del Tribunal Supremo en esta causa. Contraste entre la teoría constitucional defendida por el Magistrado Brown y la doctrina sentada por el Magistrado White. Opiniones de disenso	23
CAPITULO V	
La doctrina de incorporación; sus fundamentos jurídicos y sus resultados prácticos como recurso político y constitucional de gran utilidad. Poderes del Congreso con arreglo a esta doctrina. Conceptos erróneos y prueba determinativa de lo que constituye la incorporación de un territorio. La <i>suma providencia</i> de esta doctrina: su importancia en las posibilidades del futuro	45
CAPITULO VI	
La condición jurídica y política de los portorriqueños. Asunto de González v. Williams; su valor en lo que respecta a extranjería y nacionalidad. Efectos de la doctrina de incorporación. Cuestión académica en lo que concierne a Puerto Rico. Disposiciones de las dos leyes orgánicas de Puerto Rico sobre ciudadanía. La ciudadanía de Puerto Rico, y la ciudadanía americana: Alcance y significación de cada una	51
CAPITULO VII	
Los derechos civiles y políticos de los portorriqueños en el sistema de gobierno americano. Efectos del estatuto personal y residencia del individuo en lo que concierne al ejercicio de derechos otorgados generalmente al ciudadano. Derechos de los portorriqueños en el extranjero; en un estado de la Unión; en un territorio incorporado; en Puerto Rico como territorio sin incorporar. Actitud del Congreso y de nuestra Legislatura sobre la materia	59



NOTA DEL AUTOR

Estos breves ensayos jurídicos sobre nuestras relaciones con los Estados Unidos fueron originalmente publicados en inglés en la *American Journal of International Law*, y posteriormente, en castellano en la Revista Americana de Derecho Internacional que ven la luz pública en los Estados Unidos; también fueron parcialmente publicados en Puerto Rico en "El Imparcial."

Teniendo, como tengo, por razones obvias para todo observador, el pleno convencimiento de que el prestigio, bienestar y felicidad de nuestra Isla dependen necesariamente de la actitud que adopten los Estados Unidos hacia nosotros, siempre he creído en lo pasado, y sigo creyendo en la actualidad, que nuestra política hacia ellos no debe inspirarse en una oposición sistemática que obstaculice su labor de progreso entre nosotros, sino más bien en una política de buena inteligencia y cooperación, que nos lleve a vinculaciones permanentes y de carácter beneficioso y satisfactorio para ellos y para nosotros.

Más de veinte años han transcurrido ya desde que por azares de una guerra y por causas y razones que hemos de examinar en otro lugar, quedó nuestra suerte colocada enteramente en manos de los Estados Unidos; veinte años han pasado ya desde que el Congreso empezó a legislar para nosotros, y todavía no hemos formulado una política previsoras y definida, que nos oriente en nuestra vida política colectiva de pueblo. Hasta hoy sólo tenemos aspiraciones políticas contradictorias y quiméricas, formuladas por nuestros partidos como armas políticas en las campañas electorales de nuestra Isla, sin que nadie tenga fe en ellas ni espere su completa vindicación por los Estados Unidos.

Ya es hora, pues, que vayamos dejando a un lado los apasionamientos mezquinos y los pretextos políticos de partido; hora es ya de que nos dediquemos seriamente al estudio de los múltiples y complejos problemas de hecho y de derecho que envuelve nuestra situación política actual, sin complicarlos con los problemas egoístas de partido; hora es ya de que desde un punto de vista elevado y altamente patriótico, vayamos ilustrando a nuestro pueblo y dándole a conocer las graves dificultades de esa situación, sin falacias ni mentiras; y hora es ya, en

fin, de que entremos en el camino de la realidad y del buen sentido. Seamos sensatos, tomemos las cosas como son y no nos dejemos llevar de espejismos engañosos, ni de sentimentalismos imposibles que nos extravíen.

El objeto de estos ensayos jurídicos, como el de otros trabajos míos publicados en la prensa portorriqueña y de los Estados Unidos, ha sido contribuir a la discusión serena y razonada de los distintos aspectos que presentan nuestras relaciones con los Estados Unidos. Ojalá que ellos estimulen a nuestros hombres de letras en la propagación y estudio de estas cuestiones, para que así, con conocimiento de causa y efecto, podamos llegar a la formulación de una política sabia y firme, que fomente nuestra buena inteligencia con los Estados Unidos y asegure nuestro prestigio, nuestro bienestar y nuestra felicidad en el porvenir.

PEDRO CAPÓ RODRÍGUEZ.

ASPECTOS JURIDICOS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO.

CAPITULO I

La legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos: Razones que se aducen en su contra. Planteo de la cuestión desde un punto de vista estrictamente jurídico: Aspecto internacional; aspecto constitucional. El plebiscito; refutación de su necesidad y demostración de la inutilidad de su aplicación a Puerto Rico.

I

A menudo se afirma por personas poco versadas en estas cosas, que la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos es dudosa. En apoyo de tal afirmación se dice que los Estados Unidos carecen del derecho de conquista y que, por otra parte, su constitución de ninguna manera les permite adquirir nuevos territorios, cualesquiera que sean los medios que se empleen para ello. Afirman además algunas personas, no sabemos con que fundamento, que la adquisición de Puerto Rico es también dudosa por el hecho de que, al efectuarse, no se consultó la voluntad de los portorriqueños por medio de un plebiscito.

Al examinar esta cuestión de la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos, conviene, ante todo, observar que en ella están envueltas dos proposiciones distintas, a saber: primera, el derecho de los Estados Unidos, como nación soberana e independiente, a adquirir territorios en general, por cualquiera de los medios conocidos y aceptados por el derecho de gentes y la práctica de las naciones; y segunda, la facultad del Gobierno Federal para ejercitar ese derecho a nombre de la nación, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución. Mirada desde este punto de vista, la cuestión que nos ocupa puede considerarse bajo dos aspectos distintos: primero, el *externo* o *internacional*; y segundo, el *interno* o *constitucional*. Cada uno de estos dos aspectos de la cuestión requiere, desde luego, un estudio separado y distinto. Los examinaremos, por consiguiente, en su orden, al extremo que nos lo permiten el carácter y limitaciones naturales de este trabajo.

El Aspecto Internacional

II

Jurídicamente hablando, el examen del aspecto externo o internacional de la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos ha de basarse en los principios del derecho internacional público según eran aceptados y observados entonces por las llamadas naciones civilizadas del mundo en sus mutuas relaciones, de acuerdo con la organización internacional de la época, para beneficio recíproco y conservar la paz, en lo posible, entre ellas.

Sentado esto, no está demás observar en primer término y por vía de contestación a las afirmaciones antedichas, que los Estados Unidos no adquirieron a Puerto Rico por conquista, sino por la cesión expresamente estipulada en el artículo segundo del Tratado de París, a virtud de las negociaciones de paz iniciadas por España, después de haber quedado convencida de la inutilidad de prolongar la guerra que motivara el tratado. Los Estados Unidos, indudablemente realizaron la ocupación militar de Puerto Rico gracias a una combinación de operaciones militares efectivas y al armisticio de guerra firmado en Wáshington, que tenía por objeto la celebración del mencionado tratado de paz. Esta ocupación militar de la Isla no puede de ninguna manera calificarse de conquista; sus efectos están precisamente marcados en derecho, y no producen de ninguna manera la substitución del soberano del lugar. La conquista, según los más reputados autores modernos, es la adquisición de completa soberanía sobre un país por la fuerza de las armas.

Como ya hemos dicho, el título de los Estados Unidos sobre Puerto Rico se funda exclusivamente en la cesión estipulada en el artículo II del Tratado de París, antes mencionado: "España cede a los Estados Unidos la isla de Puerto Rico y las demás que están ahora bajo su soberanía en las Indias Occidentales.

Históricamente, podría decirse quizás, que, en los hechos, la cesión de Puerto Rico fué impuesta a España por la inflexibilidad de la demanda de los Estados Unidos, según tuvo a bien caracterizar la actitud de éstos el Ministro de Estado español, que lo era por entonces el Duque de Almodovar del Río. Esto, sin embargo, caréce de verdadera importancia en derecho, porque España podía haber rehusado la aceptación de tal demanda, proponiendo, en cambio, que Puerto Rico siguiera la misma suerte de Cuba. Además, esta inflexibilidad de los

Estados Unidos no podía afectar la cuestión de derecho porque, por ficción legal, todas las cesiones territoriales de una nación a otra se consideran voluntarias tanto si se efectúan a causa de coerción armada a la finalización de una guerra, como si se realizan por razones más en armonía con principios filosófico-morales en tiempos normales de paz.

III

En lo que respecta al derecho de los Estados Unidos a realizar la adquisición de nuestra Isla por la cesión que les hiciera España por el artículo II del Tratado de París, conviene observar que los Estados Unidos son una nación, en el más completo sentido político de esta palabra, es decir, los Estados Unidos son un estado soberano, libre e independiente. En tal concepto poseen, por lo tanto, todos los derechos y atributos correspondientes a su condición entre las demás naciones. De esto se deduce, naturalmente y sin que sea necesario argumentar gran cosa para demostrarlo, que los Estados Unidos podían en aquel entonces y pueden todavía, como cualquier otra nación, de acuerdo con el derecho de gentes actual y la práctica de las naciones, adquirir territorios contiguos o separados, continentales o insulares, por cualquiera y por todos los medios reconocidos y aceptados por el derecho internacional, tales como por el descubrimiento y la ocupación, conquista militar, o cesión a virtud de un tratado de paz. Este derecho indiscutible de la nación para adquirir territorios, cualquiera que sean los medios reconocidos que se empleen, lo poseen y pueden ejercitarlo los Estados Unidos, de la misma manera y hasta el mismo punto que lo poseen y pueden ejercitarlo las demás naciones soberanas e independientes del mundo, por ser, como es, un atributo general de su propia condición indisputable de nación soberana e independiente.

IV

Yendo un poco más lejos en el examen de la legalidad de la adquisición de Puerto Rico desde el punto de vista del derecho internacional, no estaría demás observar que España por su parte tenía, como nación soberana e independiente, un derecho perfecto e indisputable a ceder parte de su territorio, y por consiguiente, podía, en derecho, ceder, y cedió, la Isla de Puerto Rico a los Estados Unidos, cualquiera que fuesen las razones, buenas o malas, que hubiera tenido para ello, con toda legalidad.

Podría decirse, indudablemente, que la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos depende también del título legal que tuviera España sobre nuestra Isla; porque es un principio universal de derecho que en toda cesión voluntaria, lo mismo de una mera parcela de terreno de unas cuantas hectáreas, que de una isla de 3,600 millas cuadradas de superficie como la nuestra, el cesionario recibe exactamente el mismo título y los mismos derechos que tenía el cedente sobre el objeto de la cesión en el momento de efectuarse el traspaso. El cesionario, en efecto, viene a ocupar el mismo lugar que ocupaba el cedente antes de la cesión respecto de la cosa cedida.

Sobre este punto basta observar que el título de España sobre Puerto Rico, derivado como se derivaba de su descubrimiento y conquista, se basaba indefectiblemente en el derecho internacional de aquella época. La aplicación de este derecho en América ha sido explicada por el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Mr. Marshall, del siguiente modo:

Al descubrirse este inmenso continente, las grandes naciones de Europa se hallaban ansiosas de apropiarse todo lo que respectivamente pudieran adquirir de él. Su vasta extensión ofrecía un amplio campo a la ambición y empresa de todos; y el carácter y religión de sus habitantes constituía un pretexto para considerarlos como pueblos sobre los cuales el genio superior de Europa podía tener ascendencia. Los potentados del Viejo Mundo no tuvieron dificultad en convencerse de que hacían amplia compensación a los habitantes del Nuevo Mundo, dándoles la civilización y el cristianismo a cambio de su independencia ilimitada. Pero, como todos iban en persecución de casi el mismo objeto, a fin de evitar colonizaciones en conflicto y guerras consecuentes entre sí, se hizo necesario establecer un principio que todos reconocieran como ley por el cual había de regirse entre ellos el derecho de adquisición que todos afirmaban. Este principio era el de que el descubrimiento daba título al gobierno a que pertenecían los que lo habían hecho, o bajo cuya autoridad se había realizado; título que era válido contra todos los demás gobiernos europeos, siempre que fuese corroborado por la posesión.

La exclusión de las demás naciones europeas necesariamente daba a la nación que hiciese el descubrimiento el derecho exclusivo de adquirir el terreno de los indígenas y establecer colonias en el mismo. Era un derecho que ningún gobierno europeo podía obstaculizar. Era un derecho que todos afirmaban por sí y ante sí, y al cual asentían todos y cada uno de ellos en lo que respecta al ejercicio del mismo por los demás.

Por lo demás, basta decir que la cesión se hizo con arreglo a todas las prácticas diplomáticas y de derecho. El tratado fué debidamente celebrado y ratificado, y como los Estados Unidos ya estaban en posesión de la Isla, nada faltó para que la cesión quedase legalmente consumada. No hay, pues, razón para impugnar la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos desde el punto de vista estrictamente jurídico externo o internacional.

El Aspecto Constitucional

V

Hasta aquí hemos tratado de la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos bajo su aspecto internacional, considerando a éstos como miembro de la familia de las naciones. Examinándola ahora desde el punto de vista constitucional, la cuestión desde luego, entraña un examen de las atribuciones del Gobierno Federal, con arreglo a la Constitución, para ejercitar el derecho de los Estados Unidos, como nación, de adquirir territorio en general o más específicamente por cesión estipulada en un tratado. El derecho de adquisición, según ya hemos significado, no es constitucional sino internacional.

La cuestión de si el Gobierno Federal tiene facultades para ejercitar ese derecho no es de ninguna manera nueva en la historia constitucional de los Estados Unidos. Esa cuestión ha sido objeto en varias épocas de muchas discusiones elaboradas y de importancia, así como de animadas controversias entre los más prominentes estadistas, juriscultos y políticos de generaciones pasadas y presentes de los Estados Unidos.

Como es bien sabido, hay, y siempre ha habido, en los Estados Unidos dos escuelas distintas de interpretación constitucional: la de *criterio estrecho*, que excluye de las facultades del Gobierno Federal todas las que no le hayan sido expresamente conferidas por la Constitución, a excepción de las que se consideran necesariamente implícitas en ellas para su ejercicio: y la de *criterio amplio*, que concede al Gobierno Federal no sólo todas aquellas facultades que le han sido expresamente conferidas o que se consideran necesariamente implícitas en ellas para su ejercicio, sino todas las que están implícitas en la naturaleza de la Unión y en el carácter del Gobierno creado por la Constitución. La una tiende a conservar los llamados derechos de los Estados, manteniendo "que la unidad de soberanía es el Estado, que es un cuerpo

político; que la Constitución de los Estados Unidos es un pacto entre estas unidades y cuerpos políticos soberanos, haciendo una Unión Federal entre los Estados; que la fuerza orgánica federal de la Unión Federal es el Gobierno Federal, al cual, por la Constitución de los Estados Unidos, los diversos Estados, separada y colectivamente, han delegado ciertos poderes, reservando a sus gobiernos o pueblos, respectivamente, el residuo de los no delegados a los Estados Unidos, ni prohibídoles a ellos.” La otra escuela tiende a hacer un gobierno más perfecto en el sentido nacional, afirmando “que la Unión es en sí la unidad de soberanía, de la cual los diversos Estados son partes subordinadas, a las que corresponden ciertos poderes con arreglo a la Constitución de los Estados Unidos, mientras que las facultades o poderes principales corresponden al Gobierno Nacional.” Según la primera escuela, la Unión es una multitud de unidades; según la segunda, la Unión es una unidad, de la cual los Estados son fracciones.

Como la Constitución no contiene disposición alguna dando expresamente al Gobierno Federal la facultad de adquirir nuevos territorios, y puesto que, por otra parte, esta facultad no se halla aparentemente implícita en ese instrumento para el legítimo ejercicio de ninguna otra facultad conferida al Gobierno Federal como tal, es natural que, de acuerdo con la doctrina de *criterio estrecho* para la interpretación constitucional, la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos no tendría la sanción de la Constitución. Sería *ultra vires*, y por consiguiente, constitucionalmente ilegal.

En la actualidad, sin embargo, es de dudarse que semejante doctrina de interpretación estrecha hallara defensores en los Estados Unidos, al menos en lo que respecta a la facultad del Gobierno Federal para adquirir territorio en general en su nombre. Esta facultad, según indicamos arriba, se deriva directamente de la naturaleza de la Unión y del carácter del Gobierno creado por la Constitución misma.

Para todo el que esté versado en las teorías jurídicas y políticas de los Estados Unidos, no cabe ya duda alguna de que éstos son una nación, es decir, que el pueblo de los Estados Unidos en su capacidad soberana como pueblo se ha constituido en un cuerpo político o distinta entidad internacional con derecho legal, como Estado independiente en la familia de las naciones, a poseer, y poseyendo, plenos poderes para declarar la guerra, hacer la paz, celebrar tratados y “realizar todos los actos y hacer todas las cosas que los Estados independientes de derecho pueden realizar y hacer.” El Gobierno Federal

es en este particular, el representante y encarnación exclusiva de toda la soberanía de la nación en su carácter de unión; y aunque no existe ninguna disposición en la Constitución que expresamente confiera atribuciones al Gobierno Federal para ensanchar el territorio o dominio nacional de los Estados Unidos por compraventa, conquista o tratado, bien puede decirse que, como atribución incidental, la facultad constitucional del Gobierno Federal para ejercitar el Derecho internacional de los Estados Unidos a adquirir territorio parecería fuir tan naturalmente de la soberanía confiada al mismo que su existencia no admitiera duda seria alguna.

Sería difícil concebir por qué el ejercicio de este atributo común de soberanía disfrutado por todas las naciones, o sea la facultad de adquirir territorio, hubiera de negarse al Gobierno Federal sin una prohibición expresa de la Constitución misma al efecto. Pero si esta facultad no fluye de la soberanía general depositada en el Gobierno Federal como único representante de la nación, ha de derivarse de la facultad de celebrar tratados y de la facultad de declarar y hacer la guerra, puesto que los incidentes de estas facultades son los de soberanía nacional que pertenecen a todos los gobiernos independientes, o como decía el Gran Presidente del Tribunal Supremo:

La Constitución confiere absolutamente al Gobierno de la Unión las facultades de hacer la guerra y de celebrar tratados; por consiguiente, ese Gobierno posee la facultad de adquirir territorio, bien por conquista o bien por tratado.

El Plebiscito

VII

Al tratar de la legalidad de la adquisición de Puerto Rico por los Estados Unidos hemos dejado de propósito para lo último la cuestión relativa al plebiscito. Ha dicho alguien, como ya hemos visto, que la legalidad de la adquisición de nuestra Isla por los Estados Unidos es dudosa por el hecho de que la cesión se hizo sin consultar la voluntad de los portorriqueños por medio de un plebiscito; pero esto en nuestro concepto, es altamente erróneo y carece de fundamento.

El plebiscito, como es harto sabido, no pasa de ser otra cosa que un subterfugio político fundado sin duda en espléndidas teorías filosófico-morales, pero sin verdadero asiento reconocido todavía en el derecho de gentes. Y si bien es verdad que algunos publicistas, tales como

Funk-Brentano et Sorel, Rouard de Card y Rotteck, mantienen la conveniencia o necesidad de que los habitantes del territorio cedido manifiesten su asentimiento a la cesión, la inmensa mayoría de los autores modernos están de acuerdo en que aunque esta práctica sea más o menos apetecible, no afecta en lo más mínimo la legalidad de una cesión de territorio. Calvo, que es el más autorizado autor de Sur América, en 1880 dijo que para que una cesión fuese válida tenía que consultarse a los habitantes del territorio cedido por medio de un plebiscito, pero más tarde, en 1896, modificó su afirmación, diciendo que el plebiscito era de desearse en tales casos. Hershey, que es una autoridad moderna americana, ha dicho en una obra recientísima sobre derecho internacional, que "en todo caso, es cosa cierta que la validez legal del título basado en una cesión no requiere la sanción de los habitantes del territorio cedido." También llama la atención dicho autor al hecho de que el plebiscito jamás ha sido mirado con buenos ojos en Inglaterra o los Estados Unidos. Al mismo efecto ha escrito Woolsey, que es otra autoridad americana.

VIII

En vez de recurrir al plebiscito, ha sido costumbre general entre las naciones insertar en el tratado de cesión una estipulación al efecto de que los habitantes del territorio cedido puedan retener, si así lo desean, su antigua ciudadanía. Los Estados Unidos, por su parte, jamás han recurrido al plebiscito en sus múltiples adquisiciones de territorio, habiendo convenido únicamente, por lo general, en conceder a los habitantes del territorio adquirido el derecho de retener su antigua nacionalidad; recurso éste que puede juzgarse más sincero y menos hipócrita que el de consultar la voluntad popular cuando no se quiere que la decisión del pueblo afecte en lo más mínimo el fin que se persigue. Así lo hicieron, por ejemplo, en la adquisición de Luisiana, Florida, California, Alaska, y últimamente en la de las Islas Vírgenes. El caso de Puerto Rico es excepcional, pues por el Tratado de París sólo se concedió el derecho de retener la antigua nacionalidad española a los peninsulares que hicieran una declaración al efecto con arreglo a las estipulaciones del artículo IX de dicho tratado.

Por qué no se concedió también el mismo derecho a los portorri-queños no es cosa que se descubra fácilmente al primer golpe de vista; pero si se tiene en cuenta el magnífico recibimiento, tan cordial y espontáneo, que hicieron los habitantes de la Isla a las tropas ameri-

canas de invasión, así como la indiferencia y falta de interés que demostrara España en la futura condición política de los portorriqueños, nada tiene de particular que se creyera innecesario y hasta improcedente asegurar a los portorriqueños una nacionalidad que ellos, evidentemente, no querían por razones obvias para todo el que conozca la historia colonial de España en Puerto Rico.

El mismo hecho, podría aducirse además, para demostrar que la cesión se hizo con el consentimiento de los portorriqueños. Verdad es que podría decírseles que lo que inconsultos aceptamos, consultos, quizás, hubiéramos rechazado; pero esto no pasa de ser una hipótesis sin fundamento, porque no es ni siquiera probable que se hubiera encontrado un centenar de portorriqueños que hubieran preferido seguir bajo la dominación de España antes que pasar a la de los Estados Unidos.

Hay además, otra razón, y es que la estipulación de aquel derecho sólo podía haber traído complicaciones de orden político y práctico, ya que, con motivo de la adquisición simultánea de las Islas Filipinas, cuya población bárbara o semisalvaje en algunos puntos de aquellas Islas constituía un problema de grave seriedad para los Estados Unidos, no era prudente ni oportuno determinar en seguida la condición política de los habitantes de ninguno de los territorios adquiridos hasta que la nación pudiera orientarse en el laberinto de complicadas cuestiones políticas, jurídicas y de gobierno que estas adquisiciones le habían acarreado.

CAPITULO II

Efectos de la adquisición. Dificultades del problema, a causa de la extraordinaria aventura de las Filipinas. La antigua jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo y la necesidad de una nueva doctrina de exclusión constitucional para resolver los problemas filipinos de gobierno. Aplicación de esta doctrina a Puerto Rico. Sus consecuencias.

IX

Al abordar la discusión de los efectos jurídicos de la adquisición de Puerto Rico como resultado del Tratado de París de 1899, nos tropezamos con uno de los más difíciles problemas que surgen en la consideración de las relaciones entre los Estados Unidos y Puerto Rico. Esta dificultad se debe en gran manera a la ausencia de una opinión positiva, inequívoca y unánime del Tribunal Supremo en la decisión de los llamados Casos Insulares, que han dado lugar a tanta duda, incertidumbre y diferencias de parecer entre los jurisconsultos a propósito de esta importante materia.

Si la adquisición de Puerto Rico hubiera sido la única adquisición hecha por los Estados Unidos en aquella época, el problema hubiera sido relativamente fácil. Hubiera bastado, quizás, examinar la antigua jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo para hallar suficiente luz que nos sirviera de guía y orientación en un asunto tan importante a nuestra felicidad. El Congreso mismo, tal vez, hubiera hecho innecesario que se recurriera al Tribunal Supremo haciendo plena justicia al pueblo que había recibido a los Estados Unidos con nobles y sinceras demostraciones de regocijo, amistad y afecto.

Pero, desgraciadamente, junto con la adquisición de Puerto Rico surgió aquella ponderada aventura de las Filipinas, que al principio pareció tan seductora, tan atrayente y tan irresistible. Al principio fué así como un sueño dorado. Pareció por el momento que en esta extraordinaria adquisición “emprendida con tanta ligereza y realizada con tan poco orgullo de la hazaña,” no había otra cosa que el cumplimiento de una gran misión de liberación. Había por aquellos tiempos quienes creían que los Estados Unidos no debían restituir a España una sola porción de tierra en que continuar su detestable malgobierno; creían algunos que los Estados Unidos habían contraído un deber moral ante el mundo de anexarse todas sus colonias aunque esto significara lanzarse a una inmensa aventura de incalculables posibilidades.

“En una palabra—decía un editorial del *New York Sun*—es de interés para el mundo civilizado que nos sean entregadas todas las colonias de España, con la posible excepción de las Islas Canarias. Es en interés del mundo, porque en sus manos, siempre han sido, y siempre serán, una amenaza para la paz general.”

Había también aquella exaltación patriótica que sigue por lo regular a las guerras afortunadas, en que la nación victoriosa, viéndose colocada en condiciones de imponer su voluntad al pueblo vencido, se ciega de ilusiones y deseos de conquista y proclama su derecho a la expansión territorial, al ensanche nacional, a imponer su civilización, sus leyes y sus costumbres, a un pueblo extraño, cercano o distante, con objeto de “asumir su verdadera posición entre las naciones de la tierra,” y de “cumplir con su deber,” y otras frases altisonantes, tales como “el destino manifiesto,” “la ley imperiosa de la necesidad,” etc., sin medir exactamente las consecuencias de tamaña aventura.

Y, sin embargo, en la práctica era imposible conceder a las Filipinas las mismas garantías y privilegios, que, una vez efectuada la adquisición, les aseguraba la Constitución de los Estados Unidos. Y era que los habitantes de las Islas Filipinas no estaban a la altura de las instituciones americanas. Era que al pueblo americano repugnaba la idea de que las hordas salvajes de las Filipinas pudieran llamarse ciudadanos americanos. Era que no debía permitirse a estas tribus que entraran a los Estados Unidos y constituyeran una parte integrante e influenciaran la vida política social y económica de este país altamente civilizado, debiendo protegerse a la nación contra todas las complicaciones que pudieran suscitarse de su adquisición precipitada.

Por otra parte, debido a las peculiares y extrañas condiciones que imperaban en aquellas islas, creyóse inoportuno, y aún perjudicial para los intereses de aquel pueblo, emprender su gobierno con arreglo a las teorías constitucionales americanas y de conformidad con sus principios; créase que cualquier tentativa que se hiciese en este sentido habría de dar, necesariamente, por resultado el durrumbe de toda la estructura gubernamental que España había estado levantando tan laboriosamente durante tantos años de equivocaciones políticas y mala administración; y que semejante derrumbe habría por fuerza de traer consigo un estado de confusión general que inevitablemente habría no sólo de producir daño material a dichas islas y a sus habitantes, sino también comprometer el éxito del Gobierno americano en ellas.

Por consiguiente, era de la mayor importancia que se dieran al Go-

bierno facultades omnímodas para tratar las tales islas y distintos pueblos que las habitan de la manera y en la forma que mejor respondiera a las necesidades del momento. Era también de la mayor importancia que el Gobierno se encontrara en condiciones no sólo de resolver todos los problemas o dificultades que pudieran presentarse en lo que respecta a la administración, gobierno o dominio de las repetidas islas y sus habitantes según se juzgara más acertado o conveniente, con arreglo a las circunstancias especiales del caso, sino también de regular, si fuera menester, la entrada de aquellas gentes a los Estados Unidos.

Era cosa segura, sin embargo, que estos resultados tan apetecibles no podían obtenerse a menos que de algún modo la acción del Gobierno se apoyase siquiera en una sombra de sanción legal más o menos densa, y la question, por lo tanto, se redujo al problema de *inventar* un recurso, un medio, una razón plausible, aunque fuera una razón de arte, para frustrar los efectos legales, naturales y lógicos de la adquisición.

El hecho de que las Filipinas continuaran en un estado de insurrección después de la cesión formal del archipiélago por España a los Estados Unidos, aunque por aquella época se hicieron algunas indicaciones en este sentido, provenientes de personas autorizadas, no se consideró lo bastante poderoso o suficiente. Ese hecho constituía una razón demasiado precaria e inestable. El estado de rebeldía no podía impedir la incorporación de las islas y de sus heterogéneos habitantes dentro de la unidad nacional como parte del territorio y pueblo de los Estados Unidos. Una insurrección es un hecho de carácter interno en sí y a lo más que puede dar lugar es a una *suspensión* de las garantías constitucionales. La rebelión no podía servir de barrera ni destruir las relaciones legalmente creadas por el hecho de la adquisición. Y además, suponiendo que tales relaciones quedasen suspendidas durante el período incierto de la insurrección, la razón todavía era precaria; porque los elementos revolucionarios podían ser sometidos en cualquier momento. La *exclusión*, si es que tal nombre puede con propiedad aplicarse al fin que se perseguía, había de fundarse en razones más sólidas y permanentes.

X

Es un hecho interesante, sin embargo, que, examinada la cuestion, pronto se hizo aparente que cualquier regla que se estableciese con el propósito de evadir los efectos de la adquisición en las Filipinas había de

constituir una distinción injustificable contra aquellas islas o someter a Puerto Rico a su misma suerte. Esto se juzgó así sencillamente, porque habiendo sido adquiridas bajo la misma cesión de España, su condición jurídica era totalmente idéntica, y por lo tanto, a los ojos de la ley, no podían diferenciarse entre sí en lo que respecta a las doctrinas que habían de elaborarse a fin de efectuar la *exclusión*. La distinción, desde luego, podía resultar una prueba demasiado severa para todo el proyecto, y principalmente por esta razón hubo de ser abandonada. Como era imposible hacer que la *exclusión* se refiriese únicamente a las Filipinas, hízose naturalmente un caso de *necesidad* el que Puerto Rico, cristiano y civilizado como es, siguiera la misma suerte poco deseable de aquellas islas distantes y decididamente orientales. Es más, como así lo quisieron los dioses, a Puerto Rico, la confiada islilla del Caribe, se le hizo la “estación experimental” para someter a prueba los planes noveles que se proyectaban y que, de ser legitimados, pudieran aplicarse seriamente en las Islas Filipinas o en cualquiera otra parte.

Es verdad que era cosa de la mayor importancia nacional prevenir las futuras inconveniencias que pudieran suscitarse en la adquisición ulterior de países distantes y sin continuidad territorial con la nación, habitados por gentes extrañas, y distintas del pueblo americano por razones de raza o estado de civilización; pero como ni la Constitución ni el acta de cesión contenían a este respecto ninguna disposición que pudiera impedir la efectividad de los resultados lógicos de la adquisición, hubo divergencias de opinión, aún entre los más instruídos y experimentados en estas cuestiones, no sólo en cuanto a la factibilidad de la *exclusión* después de la adquisición, sino también en lo que toca a las doctrinas jurídicas que habían de sentarse a fin de obtener los resultados que se deseaban.

No es extraño, pues, que la nueva doctrina que al fin fué imperfectamente desarrollada, esté envuelta en una masa de incertidumbres judiciales que anublan y oscurecen los efectos de la adquisición y colocan a Puerto Rico en una condición anómala y extraña, que subvierte principios fundamentales de las instituciones americanas.

De acuerdo con esta nueva doctrina se hizo posible retener, sin ninguno de los peligros e inconveniencias que se temían, no sólo las Islas Filipinas, sino también cualquier otro territorio que los Estados Unidos pudieran adquirir en lo futuro, ya como resultado de guerras afortunadas o ya por medios más pacíficos, que la necesidad o la

conveniencia pudieran sugerir para el gradual desarrollo de lo que el gran Presidente del Tribunal Supremo, Marshall, tuvo a bien llamar el "Imperio Americano," según observó el Magistrado Brown en uno de los famosos Casos Insulares. Reteniendo el territorio adquirido como algo separado y distinto del territorio de los Estados Unidos, resulta, naturalmente, que, según esta doctrina, el dicho territorio adquirido puede ser administrado y gobernado con arreglo a la política dada del Gobierno, sin que hayan de tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales que pudieran entorpecer, obstruir o hacer imposible dicha política.

Pero, por más apetecibles que fueran estos resultados en lo que respecta a las Islas Filipinas o a otros territorios de estructura análoga, no puede ocultarse el hecho de que en lo que respecta a Puerto Rico han producido no sólo una grave injusticia, sino una desorientación general en la política del país, sin que se sepa hasta ahora, como ya hemos dicho en otros trabajos, cuál será, al fin y al cabo, la suerte definitiva que tenga deparada el destino a nuestra Isla. No es posible negar, sin embargo, que esto precisamente constituye una ventaja en vez de una desventaja, tanto para Puerto Rico como para los Estados Unidos, porque así podrá con el tiempo resolverse esta cuestión de manera satisfactoria para ambos, cuando se pronuncie una opinión pública ilustrada en ambos países que tenga en cuenta los derechos y pretensiones equitativas de ambos.

CAPITULO III

Los Casos Insulares y la condición jurídica y política de Puerto Rico durante el régimen militar, o sea desde la invasión de la Isla por las tropas americanas, hasta la implantación del gobierno civil después de ratificado el Tratado de París. *Dooley v. United States*; *De Lima v. Bidwell*.

XI

Ocupado todavía militarmente Puerto Rico por las fuerzas americanas y sin ratificar aún el Tratado de París, surgió ya, en vista de lo que llevamos dicho, la cuestión de determinar judicial y precisamente cuál era, en el nuevo orden de cosas, la condición jurídica y política de la Isla. Esta cuestión se llevó, desde luego, al Tribunal Supremo de los Estados Unidos en seguida, pero este tribunal se reservó su opinión hasta más tarde, o sea hasta después que ya se había delineado la política que debía seguirse, o sea después de haberse ratificado y proclamado el mencionado Tratado de París y cuando ya se había implantado en la Isla el gobierno civil creado por la llamada Ley Foraker.

Al ser llamado el Tribunal Supremo a decidir las diversas cuestiones presentadas en los Casos Insulares, aparentemente no pudo evitar la escabrosa consideración del aspecto político de los múltiples problemas que por entonces ocupaban principalmente la atención del pueblo americano. Esto se debió, tal vez, a que, a veces, ese tribunal tan respetado, en virtud de sus extraordinarias facultades jurisdiccionales sobre los departamentos legislativo y ejecutivo del Gobierno, se ve obligado a tomar en consideración razones y argumentos que no son estrictamente jurídicos como bases fundamentales de su decisión. De aquí la disparidad inusitada de opinión entre sus venerables e ilustres miembros en esas causas extraordinariamente célebres. Si los jueces que intervinieron en dichas causas hubieran podido abstenerse de tomar en cuenta los enojosos problemas que presentaba la adquisición de las Islas Filipinas, quizás hubiera habido, en nuestro concepto, más armonía y uniformidad en sus opiniones, y, por consecuencia, menos ambigüedad en lo que se relaciona con la condición jurídica y política de Puerto Rico.

Las sentencias principales en los Casos Insulares, en lo que respecta a Puerto Rico, puede decirse que abarcan dos períodos distintos: el primero se extiende durante todo el régimen militar iniciado con la in-

vasión de nuestra Isla por las tropas americanas hasta el establecimiento del gobierno civil creado por la Ley Foraker, después de ratificado el Tratado de París. A este primer período se refieren los casos de *Dooley v. United States* y *De Lima v. Bidwell*. El otro período comienza con la implantación del gobierno civil creado por la mencionada Ley Foraker, y se extiende hasta el momento en que se llevó al Tribunal Supremo la determinación de la constitucionalidad de dicha Ley. El caso que tiene referencia a este período álgido de las relaciones entre Puerto Rico y los Estados Unidos es el de *Downes v. Bidwell*.

Para mayor claridad, examinaremos separadamente la condición jurídica y política de Puerto Rico durante estos dos períodos distintos de nuestras relaciones, según se desprende de las sentencias del Tribunal Supremo en los casos antes mencionados. Por ahora, pues, sólo analizaremos los casos de *Dooley v. United States*, y *De Lima v. Bidwell*, que son, como ya hemos dicho, los que se refieren al período militar dejando para otro capítulo, el caso de *Downes v. Bidwell*, o sea el que se relaciona con el período civil.

Dooley v. United States

XII

Este asunto se refiere al reintegro de ciertos derechos pagados bajo protesta en el puerto de San Juan, capital de la Isla, sobre varias consignaciones de mercancías procedentes de Nueva York e importadas en Puerto Rico entre el 26 de julio de 1898, o sea al día siguiente del primer desembarco de tropas americanas en la Isla, y el primero de mayo de 1900, o sea el día en que fué implantado el gobierno civil en Puerto Rico, con arreglo a los términos de una proclama del General Miles de aquella fecha, ordenando la imposición de los antiguos derechos españoles y portorriqueños, con arreglo a un arancel de aduana promulgado por orden del Presidente el 19 de agosto de 1898, y con arreglo a un arancel enmendatorio promulgado el 20 de enero de 1899, también por orden del Presidente.

Según se notará fácilmente, el cobro de estos derechos se realizó durante todo el período de las actividades militares de las fuerzas de los Estados Unidos en la Isla, o sea la invasión y ocupación militar a virtud del Protocolo de Wáshington, y el régimen militar que siguiera a la adquisición formal de la Isla, después de ratificado el

Tratado de París, pero con anterioridad a la vigencia, primero de mayo de 1900, de la ley antes mencionada, para proveer transitoriamente de "rentas y un gobierno civil para Puerto Rico y para otros fines," aprobada el 12 de abril de 1900, y comúnmente conocida por la Ley Foraker.

Este período de actividades militares, aunque aparentemente tenía los mismos fundamentos legales en toda su duración, está, sin embargo, perfectamente dividido, en derecho, por el canje de ratificaciones del Tratado de París, en dos partes distintas y legalmente separadas entre sí. Esto queda evidentemente expuesto si se considera que con la ratificación formal de dicho tratado, la cesión de Puerto Rico por España a los Estados Unidos quedó solemne y completamente efectuada. La primera parte de este breve período militar comprende la invasión y ocupación militar de la Isla, y durante él las relaciones entre los Estados Unidos y Puerto Rico eran de carácter internacional y habían de regirse por las leyes de la guerra concernientes a la invasión y ocupación militar de territorio extranjero por un ejército hostil, que, por su parte, debe tomar todas las medidas necesarias para mantener el gobierno y sus administraciones necesarias.

En el asunto de que venimos tratando, el tribunal reconoció la distinción a que acabamos de hacer referencia, fallando que los derechos exigidos por las autoridades militares de los Estados Unidos durante la primera parte de este período de actividades militares en la isla, habían sido debida y legalmente exigidos de acuerdo con sus facultades de guerra; y en cuanto a esta parte de la decisión todos los jueces asintieron unánimemente en el fallo, por la razón de que Puerto Rico era, por entonces, territorio extranjero ocupado militarmente por los Estados Unidos.

Comentando el asunto de *Cross v. Harrison* sobre esta materia, dijo el tribunal:

Sobre este punto ese caso se diferencia del asunto de que estamos tratando únicamente en el particular de que los deberes fueron impuestos en el asunto de *Cross v. Harrison* sobre mercancías importadas de países extranjeros en California, mientras que en el caso actual los artículos fueron importados de Nueva York, o sea de un puerto del país victorioso. Esto, sin embargo, es inmaterial. Los Estados Unidos y Puerto Rico eran todavía países extranjeros entre sí, y el mismo derecho que nos autorizaba a imponer derechos sobre las mercancías importadas de Puerto Rico en los Estados Unidos, autorizaba

al jefe militar de Puerto Rico a imponer derechos sobre las mercancías procedentes de los Estados Unidos importadas en dicha isla. El hecho de que, a pesar de la ocupación militar por los Estados Unidos, Puerto Rico permaneciera en la situación de un país extranjero dentro del significado de las leyes de aduana, queda establecido en el asunto de *Fleming v. Page*, 9 How., 603, en que el tribunal decidió que la captura y ocupación de un puerto mexicano durante nuestra guerra con dicho país no lo hacía parte de los Estados Unidos, y que todavía continuaba siendo país extranjero dentro del significado de las leyes aduaneras. El derecho de exigir derechos sobre mercancías procedentes de Nueva York e importadas en Puerto Rico surge del hecho de que Nueva York se hallaba todavía en la condición de país extranjero con respecto a Puerto Rico, y del derecho correlativo de imponer derechos en Nueva York sobre las mercancías importadas de dicha isla.

XIII.

La armonía del tribunal desaparece, sin embargo, cuando entra a considerar la segunda parte del período de actividades militares, es decir, aquella parte del caso que se refiere a los derechos de importación exigidos y pagados durante el régimen militar que siguiera al canje de ratificaciones del Tratado de París.

Al emitir la opinión de la mayoría del tribunal sobre este punto, dijo el Magistrado Brown:

Consideraciones distintas tienen aplicación en lo que respecta a los derechos impuestos después de la ratificación del tratado y la cesión de la isla a los Estados Unidos. Puerto Rico entonces dejó de ser extranjero, y, según acabamos de decidir en el asunto de *De Lima v. Bidwell*, el derecho del colector de Nueva York a exigir derechos sobre las importaciones procedentes de dicha isla cesó en el momento en que se efectuó el canje de ratificaciones. No abrigamos duda alguna, sin embargo, de que, debido a las necesidades del caso, los jefes militares continuaron después de la ratificación del tratado, con el derecho de administrar el gobierno de Puerto Rico, mientras el Congreso se sirviera disponer otra cosa. *Cross v. Harrison*, antes citado. Al mismo tiempo, si bien el derecho de administrar el gobierno continuó invívito, la conclusión del tratado de paz y la cesión de la isla a los Estados Unidos no dejaron de tener su significación. Por este hecho Puerto Rico dejó de ser extranjero, cesando el derecho de imponer derechos de importación a las mercancías procedentes de dicha isla. Nosotros creemos que el derecho correlativo de imponer derechos de importación a las mercancías procedentes de Nueva York en Puerto Rico hubo también de cesar. El espíritu al igual que la letra de las leyes arancelarias no admiten que un jefe militar imponga derechos de importa-

ción sino a mercancías procedentes de países extranjeros; y aunque las facultades de dicho jefe militar son necesariamente despóticas, esto debe enterarse en el sentido administrativo más bien que en el sentido legislativo.

Luego procedió a considerar las limitaciones que se imponen a las facultades legislativas de los jefes militares en el país conquistado y concluyó sus observaciones diciendo:

Sin cuestionar en ningún sentido la validez original de la orden imponiendo derechos de importación sobre mercancías introducidas en Puerto Rico de países extranjeros, creemos que la debida interpretación de dicha orden es que cesó de tener aplicación a las mercancías importadas de los Estados Unidos desde el momento en que los Estados Unidos dejaron de ser país extranjero con respecto a Puerto Rico, y que en tanto que el Congreso disponga constitucionalmente de otro modo, las tales mercancías tienen derecho a entrar libremente. Un poder ilimitado por parte del General en Jefe a imponer derechos de importación sobre mercancías procedentes de los Estados Unidos podría haber colocado a Puerto Rico en la situación más embarazosa. La ratificación del tratado y la cesión de la isla a los Estados Unidos destruyó su conexión con España, no siendo ya su colonia y quedando con respecto a ella en la condición de un país extranjero. La muralla de los aranceles españoles se levantó contra sus exportaciones; la muralla de los aranceles militares se levantó contra sus importaciones, de la madre patria. No recibió compensación de sus nuevas relaciones con los Estados Unidos. Si sus exportaciones, al llegar a ellos, se hallaran sujetas todavía a los mismos derechos que las mercancías procedentes de otros países extranjeros, mientras sus importaciones de los Estados Unidos se encontraran sujetas aún a los derechos prescritos por el General en Jefe, se vería colocada en una situación de práctico aislamiento, que no podría dejar de ser desastrosa para el comercio y finanzas de la isla. Dicha isla no tiene fábricas ni mercados propios, y depende de los mercados de otros países para la venta de sus productos, café, azúcar y tabaco. En nuestra opinión las facultades del Presidente como General en Jefe para imponer derechos a las importaciones procedentes de los Estados Unidos cesó desde el momento de la ratificación del tratado de paz, y su derecho a la entrada libre de mercancías procedentes de los puertos de los Estados Unidos continuó hasta que el Congreso legislara constitucionalmente sobre la materia.

La opinión de disenso fué enérgicamente voceada por el Magistrado White, y con él concurrieron los Magistrados Gray, Shiras y McKenna. Valiéndose de un razonamiento refinado y vigoroso, que se ajusta a las teorías sentadas por él en el asunto de *Downes v. Bidwell*,

que examinaremos más adelante, hace evidente la conclusión de que mientras Puerto Rico se encuentre colocado en una situación que lo sujete a la facultad del Congreso a imponer derechos arancelarios de importación sobre las mercancías procedentes de dicha isla en los Estados Unidos, ha de considerarse como extranjero, no precisamente en el sentido internacional, *sino dentro del significado de las leyes arancelarias* de los Estados Unidos. También adoptó la opinión de que dichas leyes no tenían aplicación a Puerto Rico sin la acción congressional; en efecto, exclamó:

No puedo concebir que de acuerdo con las disposiciones de la Constitución que confieren al Congreso la facultad de crear rentas con consecuencias tales como las que se derivarían de poner inmediatamente en vigor en Puerto Rico las leyes de rentas de los Estados Unidos pudieran constitucionalmente producirse sin dar al Congreso la oportunidad de ajustar las leyes de rentas de los Estados Unidos para responder a la nueva situación.

De Lima v. Bidwell

XIV

En este asunto se trataba de una demanda instituída contra el colector del puerto de Nueva York para obtener el reintegro de derechos que, según se alegaba, habían sido ilegalmente exigidos y pagados bajo protesta, sobre ciertas importaciones de azúcar procedentes de San Juan de Puerto Rico, durante el otoño de 1899, o sea con posterioridad a la cesión de la isla a los Estados Unidos.

La cuestión presentada en este caso era distinta de la que se había presentado en la segunda parte del asunto de *Dooley v. United States*, que acabamos de examinar. En dicho asunto los derechos fueron impuestos en el puerto de San Juan sobre mercancías importadas de Nueva York, con arreglo a los aranceles aduaneros proclamados por orden del Presidente, como General en Jefe de las fuerzas militares de los Estados Unidos en posesión de la isla. En el asunto que ahora analizamos, los derechos fueron impuestos en el puerto de Nueva York sobre mercancías importadas de Puerto Rico, con arreglo a una ley general arancelaria del Congreso dictada el 24 de julio de 1897, comúnmente conocida por la Tarifa Dingley, cuya primera sección dispone que "una vez pasada esta ley, a menos que especialmente se disponga en contrario en ella, se impondrán, cobrarán y pagarán sobre

todos los artículos importados de países extranjeros y mencionados en las partidas que a continuación se insertan, los derechos respectivamente prescritos en ellas.” La cuestión por consiguiente, no era, como en el asunto de Dooley, si los aranceles de aduana para Puerto Rico de 19 de agosto de 1898, y de 1º. de febrero de 1899, prescritos por el Presidente como General en Jefe, continuaban en efecto para la imposición de derechos sobre mercancías procedentes de los Estados Unidos importadas en Puerto Rico con posterioridad al día 11 de abril de 1899, fecha del canje formal de las ratificaciones del Tratado de París y la cesión de la isla a los Estados Unidos, sino más bien si una ley del Congreso, por la cual se imponían ciertos derechos a las mercancías importadas en los Estados Unidos de “países extranjeros,” tenía aplicación a las mercancías importadas de Puerto Rico después de dicho canje formal de las ratificaciones del tratado y por consiguiente después de la completa adquisición de la isla por los Estados Unidos.

Sin embargo, como en lo que importa a la condición de Puerto Rico, la decisión se rige en ambos casos por la misma conclusión final respecto a las leyes arancelarias de los Estados Unidos, la distinción es más aparente que real. En el asunto de Dooley, por ejemplo, la cuestión primordial era si el Presidente, como General en Jefe, tenía atribuciones para imponer derechos a las mercancías importadas de Nueva York en Puerto Rico. Antes de la ratificación del tratado, las facultades del Presidente, como General en Jefe, eran ilimitadas en el sentido de que él podía imponer los derechos que creyera oportuno sobre las mercancías introducidas en la isla de cualquier parte que fuese, sencillamente porque, como ya hemos visto Puerto Rico se hallaba entonces en la condición de un territorio extranjero ocupado militarmente por los Estados Unidos, y no en la de un territorio perteneciente a los mismos.

Después de la adquisición sin embargo, las facultades militares del Presidente en este respecto quedaron limitadas a la imposición de derechos sobre mercancías importadas en la isla de países extranjeros solamente; porque, como dijo el Magistrado Brown en aquel asunto, “el espíritu al igual que la letra de las leyes arancelarias no permiten que un jefe militar imponga derechos de importación sino sobre las mercancías procedentes de países extranjeros.” Y esto desde luego, hacía que la decisión del caso estribara en la cuestión de si Puerto Rico

era país extranjero dentro del significado de las leyes arancelarias de los Estados Unidos, lo mismo que en el asunto de De Lima, de que venimos tratado.

Dijo el Magistrado Brown en este caso:

Un país extranjero fué definido por el Presidente del Tribunal Supremo Marshall y por el Magistrado Story, y ambos digeron, que era el país que se encontraba exclusivamente dentro de la soberanía de una nación extranjera, y fuera de la soberanía de los Estados Unidos. La condición de Puerto Rico era ésta: la isla había estado durante algunos meses bajo la ocupación militar de los Estados Unidos como un país conquistado, hasta qué, por el artículo segundo del tratado de paz entre los Estados Unidos y España, firmado el 10 de diciembre de 1898, y ratificado el 11 de abril de 1899, España cedió a los Estados Unidos la isla de Puerto Rico, que desde entonces ha continuado en nuestro poder y ha sido gobernada y administrada por nosotros. Si el caso dependiese únicamente de estos hechos y se plantease la cuestión de si un país que nos ha sido cedido, cuya cesión hemos aceptado, cuya posesión nos ha sido entregada, y cuya administración emprendemos sin intervención alguna por parte de España ni de ninguna otra potencia, es un país extranjero o territorio nacional (*domestic*), diríase que no habría más vacilación en contestar esta pregunta que en determinar la propiedad de una casa cedida en dominio absoluto, habiendo el comprador aceptado la escritura, tomado posesión de la casa, pagado las contribuciones y hecho mejoras sin objeción alguna por parte del vendedor. Pero se insiste seriamente por parte del Gobierno en que jamás pudo haber sido la intención del Congreso el admitir a Puerto Rico en una unión arancelaria con los Estados Unidos; que, si bien la isla puede ser hasta cierto punto territorio nacional (*domestic*), continúa sin embargo en la condición de "país extranjero" con arreglo a las leyes arancelarias, hasta que el Congreso la incluya en el sistema general de rentas.

XV

Después de examinar varios casos anteriormente decididos por el Tribunal Supremo, los cuales se referían a cuestiones de esta índole, y ciertas disposiciones de los departamentos del ejecutivo concernientes a las únicas posesiones que habían suscitado la cuestión del *status* de los territorios nuevamente adquiridos antes que el Congreso manifestase su voluntad en el asunto, y las cuales se suponían apoyar la contención del Gobierno, así como la interpretación que da a esta cuestión la sección 2 de la Ley Foraker, que establece una distinción entre los países extranjeros y Puerto Rico al disponer que los mismos derechos

se pagarán sobre “todos los artículos importados en Puerto Rico de puertos que no sean los de los Estados Unidos, que según la ley deben cobrarse sobre artículos importados en los Estados Unidos de países extranjeros,” dijo el Magistrado Brown:

De este resumen de las decisiones de este tribunal, de las instrucciones de los departamentos del ejecutivo, y de la antedicha ley del Congreso, se desprende que, desde 1803, o sea la fecha de la carta de Mr. Gallatin hasta el momento actual, no existe ni un solo precedente, excepto el *dictum* en *Fleming v. Page* (particularmente revocado en *Cross v. Harrison*), para mantener que un distrito cedido a los Estados Unidos y en posesión de éstos continúe siendo en ningún sentido país extranjero. * * * La práctica de los departamentos del ejecutivo, mantenida por más de medio siglo, tiene derecho a que se le conceda gran peso, y no debe ser desatendida ni debe echarse abajo sino por razones convincentes y a menos que esté perfectamente claro que semejante interpretación es errónea. Pero si esta cuestión se presentara por primera vez nos veríamos obligados irresistiblemente a llegar a la misma conclusión.

Luego siguió él puntualizando la importancia y fuerza obligatoria de los tratados por hallarse constitucionalmente colocados sobre la misma base y ser de obligación idéntica a un acto de legislación, y dijo que uno de los incidentes ordinarios de los tratados es la cesión de territorios; que no es demasiado decir que es la regla más bien que la excepción, que un tratado de paz después de una guerra, provea a la cesión de territorio a la parte victoriosa; que el territorio así adquirido lo es tan absolutamente como si la anexión se efectuara, como en el caso de Texas y Hawái, por una ley del Congreso.

“De aquí se sigue—continuó diciendo él—que con la ratificación del Tratado de París, la isla pasó a ser territorio de los Estados Unidos, aunque no territorio organizado en el sentido técnico de la palabra.”

Que el territorio así adquirido está sujeto a la facultad legislativa del Congreso lo deja plenamente de manifiesto el tribunal; en efecto, el Magistrado Brown se expresó así:

Es una facultad que surge, no necesariamente de la cláusula territorial de la Constitución, sino de las necesidades del caso, y de la imposibilidad en que se encuentran los Estados de proceder sobre la materia. De acuerdo con estas facultades, el Congreso puede legislar con respecto al territorio adquirido por medio de tratado; puede administrar su gobierno del mismo modo que el del Distrito de Columbia; puede

organizar un gobierno territorial local; puede admitirlo como Estado sobre una base de igualdad con los demás Estados; puede vender sus terrenos públicos a ciudadanos individuales o puede donarlos como *homesteads* a los colonizadores efectivos. En fin, una vez adquirido por medio de tratado, ese territorio pertenece a los Estados Unidos, y está sujeto a la disposición del Congreso.

Luego prosiguió diciendo que el territorio así adquirido no puede continuar siendo extranjero en lo que se refiere a las leyes arancelarias, sino basado en una de estas dos teorías: bien que la palabra "extranjero" tiene aplicación a los países que eran extranjeros en el momento de dictarse dicha ley, a pesar de cualquier cambio posterior en su condición, o bien que dichos países continúan siendo extranjeros en lo que respecta a las leyes arancelarias hasta que el Congreso formalmente los coloque dentro de la unión arancelaria de los Estados. La primera teoría, según él, era obviamente insostenible, porque si bien una ley se presume hablar desde el momento de ser dictada, en sus efectos abarca a todas las personas o cosas que posteriormente queden comprendidas dentro de su alcance, cesando de tener aplicación a aquellas que en lo sucesivo dejen de estar comprendidas en el mismo. "Así, pues, cuando la Constitución de los Estados Unidos declara en su artículo I, sección 10, que los Estados no deben hacer ciertas cosas, esta declaración surte su efecto no sólo sobre los trece Estados originales sino sobre todos los que posteriormente sean admitidos como tales; y cuando el Congreso impone ciertas restricciones, éstas cesan de tener efecto desde el momento en que dicho territorio es admitido como Estado." En paridad de razonamiento, según él, un país cesa de ser extranjero desde el momento en que pasa a ser nacional (*domestic*). Así, también, si el Congreso creyese oportuno ceder uno de sus territorios nuevamente adquiridos (suponiendo que tuviera el derecho de hacerlo) a una Potencia extranjera, no cabe duda alguna de que desde el día de dicha cesión y entrega de posesión, dicho territorio quedaría en la condición de país extranjero y se volvería a considerar como tal en lo que concierne a las leyes arancelarias. En tal caso, no sería ciertamente necesario declarar que las leyes de los Estados Unidos, habían cesado de tener aplicación al mismo.

XVI

Volviendo a la otra alternativa de su proposición, dijo el Magistrado Brown:

La teoría de que un país continúa siendo extranjero con respecto a las leyes arancelarias hasta que el Congreso haya procedido a integrarlo en la unión arancelaria, presupone que un país puede ser nacional (domestic) para un fin y extranjero para otro. En lo que respecta a la administración adecuada de un territorio nacional (domestic), indudablemente puede hacerse necesario dictar una ley especial proveyendo el apropiado mecanismo y funcionarios, puesto que el Presidente no tendría otras facultades, que las de guerra, para administrarlo por sí y ante sí; pero para hacerlo territorio nacional (domestic) no es necesario ninguna ley una vez que ha sido cedido a los Estados Unidos. . . . Esta teoría también presupone que un territorio puede ser retenido indefinidamente por los Estados Unidos; que éstos pueden tratarlo en todos sentidos, excepto para fines arancelarios, como territorio nacional (domestic); que funcionarios de los Estados Unidos enviados a dicho territorio con tal propósito pueden dictar y hacer observar las leyes; que pueden suprimirse insurrecciones, llevarse a cabo guerras, cobrarse impuestos, imponerse contribuciones; en fin, que puede hacerse en él todo lo que un gobierno puede hacer dentro de sus fronteras, y sin embargo, que dicho territorio puede todavía continuar siendo extranjero. Que este estado de cosas puede prolongarse por muchos años, aún por siglos, pero que hasta que el Congreso no disponga de otro modo, ha de continuar aún siendo extranjero. Decir que esto puede hacerse como cuestión de derecho, en nuestro concepto no es otra cosa que pura legislación judicial. Nosotros no encontramos justificación alguna para ello en la Constitución ni en las facultades conferidas a este tribunal. Es verdad que la falta de acción del Congreso puede ocasionar una inconveniencia transitoria, pero no se sigue de aquí que los tribunales de justicia estén autorizados para remediarla, tergiversando el sentido ordinario de las palabras.

Si una ley del Congreso es necesaria para convertir a un país extranjero en territorio nacional (domestic) inmediatamente surge la pregunta: ¿Qué carácter ha de tener la legislación para que produzca este efecto? ¿Será suficiente una ley disponiendo la asignación correspondiente de los fondos del Tesoro para su compra? Aparentemente no. ¿Será suficiente una ley destinando los derechos cobrados sobre importaciones en dicho país y procedentes del mismo a cubrir las cargas de su gobierno? Aparentemente no. ¿Producirían ese efecto leyes haciendo las asignaciones correspondientes de los fondos del Tesoro para el servicio postal, para el establecimiento de faros, para el mantenimiento de estaciones cuarentenarias, para la construcción de edificios públicos? ¿Sería suficiente al propósito una ley que estableciera un gobierno local completo, pero con la reserva del derecho de imponer derechos y cargas al comercio? Ninguna de estas leyes, ni todas juntas, serían suficientes, si la contención del Gobierno es fundada, puesto que ya se han dictado leyes relativas a Puerto Rico que

entrañan todas estas disposiciones, y se insiste en que todavía es extranjero dentro del significado de las leyes arancelarias. Nosotros no podemos dar nuestra aquiescencia a esta afirmación de que un territorio puede ser extranjero y nacional (domestic) al mismo tiempo.

En conclusión, el tribunal fué de opinión que en el momento en que fueron impuestos estos derechos, Puerto Rico no era un país extranjero dentro del significado de las leyes arancelarias sino territorio de los Estados Unidos; que los derechos fueron ilegalmente exigidos y los demandantes tenían derecho a su reintegro.

El Presidente del Tribunal, Fuller, y los Magistrados Harlan, Brewer y Peckham concurrieron en esta opinión sin añadir una sola palabra a ella.

El Magistrado McKenna, con quien concurrieron los Magistrados Shiras y White, emitió una opinión de disenso en que al empezar, refuta la contención de que a fin de ajustar la controversia en este litigio fuera bastante decidir si Puerto Rico era país extranjero o territorio nacional (domestic), “para hacer uso de la antítesis de la opinión del tribunal,” y esbozando el mismo razonamiento en que se apoyan las doctrinas sentadas en el asunto de *Downes v. Bidwell*, pregunta si estos conceptos “extranjero” o “nacional” (domestic) han de tomarse abstractamente y sin modificación alguna—en toda la extensión que dichas palabras implican—o de manera limitada, en el sentido en que se emplea en las leyes aduaneras de los Estados Unidos el vocablo “extranjero.” “Si se emplea abstractamente—dice él—el caso depende de una definición y la cuestión se hace sencilla y simple. Si en el momento en que fueron impuestos los derechos en que se funda la queja, Puerto Rico hubiera sido país extranjero como antes de la guerra con España, o si actualmente fuera territorio nacional como Nueva York lo es ahora, no habría controversia seria en el asunto. En el primer caso los términos y la intención de la ley Dingley tendrían aplicación. En el segundo caso cualquiera que fuesen sus palabras o sus intenciones no podría tener aplicación dicha ley. Entre estos extremos hay otras relaciones, y que Puerto Rico ocupa una de ellas y sus productos por consiguiente estaban sujetos a derechos con arreglo a la ley arancelaria de Dingley es cosa que puede demostrarse.”

Luego el Magistrado McKenna prosiguió a analizar los pronunciamientos del tribunal, haciendo referencia en general a los asuntos de *Fleming v. Page*, *United States v. Rice*, y *Cross v. Harrison*, examina-

dos por el tribunal, y llegó a la conclusión de que Puerto Rico no pasó a ser un territorio de los Estados Unidos por el mero efecto del tratado y su ratificación, y que era necesaria la acción congresional antes de que la Isla quedara incorporada como parte del territorio de los Estados Unidos y cesara por lo tanto de ser país extranjero, en lo que se refiere a las leyes aduaneras de los Estados Unidos.

El Magistrado Gray emitió una opinión separada de disenso en la cual dijo meramente que se veía obligado a disentir del fallo del tribunal en la causa, porque según le parecía dicho fallo era irreconciliable con la unánime opinión del tribunal en el asunto de *Fleming v. Page* y con la opinión de la mayoría de los jueces en el asunto, el mismo día decidido, de *Downes v. Bidwell*.

CAPITULO IV

La condición jurídica y política actual de Puerto Rico, según quedó determinada en la causa célebre de *Downes v. Bidwell*. Disparidad de opinión entre los jueces del Tribunal Supremo en esta causa. Contraste entre la teoría constitucional defendida por el Magistrado Brown y la doctrina principal sentada por el Magistrado White. Opiniones de disenso.

XVII.

Downes v. Bidwell. Esta es en realidad la sentencia más importante de todas las que se dictaron en los Casos Insulares en lo que respecta a la determinación de la condición jurídica y política actual de Puerto Rico. Es interesante porque en ella se establece la famosa doctrina de incorporación, que ha sido en realidad muy poco comprendida por los que más la critican. Sería, bien, sin embargo, declarar ante todo que en esta causa no hubo mayoría de opinión entre los jueces del tribunal y que éste llegó a una decisión puramente porque una mayoría de aquéllos estuvieron de acuerdo en lo que se entitula en el encabezamiento de la causa "la conclusión y sentencia del tribunal."

En vista, según veremos más adelante, de la gran diversidad de opiniones demostrada por dichos jueces en esta causa, creyeron algunos jurisconsultos distinguidos y comentaristas notables de aquella época que su autoridad era dudosa y que el tribunal no querría tal vez aceptarla en lo futuro como jurisprudencia definitivamente sentada sobre bases sólidas y firmes. Hasta ahora, sin embargo, esa sentencia ha resistido la prueba de los años, y aunque la llamada Ley Jones, recientemente dictada por el Congreso, en que se otorga a los portorriqueños cierta medida amplia de autonomía a la vez que la ciudadanía americana, pareció que haría surgir de nuevo el mismo punto de la condición jurídica de Puerto Rico y que exigiría se rechazasen o modificasen las doctrinas sentadas o mantenidas en esta importante decisión, sus conclusiones han sido afirmadas y ratificadas y se aceptan en la actualidad como la expresión exacta del sentimiento nacional sobre este punto. De todas maneras, y como quiera que se mire, esta sentencia contiene la única declaración autorizada de la condición jurídica y política actual de Puerto Rico hecha hasta ahora por una de las ramas competentes del Gobierno para hacerla. Conviene, por lo tanto, examinar esta sentencia con alguna amplitud, a fin de determinar, desde el punto de vista jurídico, lo que se ha dado en llamar el *status* de la

Isla, así como las doctrinas precisas en que se supone estar basado ese *status*.

El objeto ostensible del caso de que venimos tratando fué determinar la constitucionalidad de la llamada Ley Foraker, por la cual se establecía el gobierno civil en la Isla después del régimen militar que siguiera a la ocupación una vez ratificado el tratado de París, y obtener el reintegro de ciertos derechos pagados bajo protesta sobre ciertas mercancías procedentes de Puerto Rico importadas en Nueva York después de haber quedado implantada dicha ley. Los derechos antes mencionados se basaban en la Sección 3 de la repetida ley, en que se disponía, que a partir de la fecha de su adopción, “toda mercancía que entre en los Estados Unidos procedente de Puerto Rico, y entre en Puerto Rico, procedente de los Estados Unidos, será admitida en los respectivos puertos de entrada, al pagarse un quince por ciento de los derechos arancelarios que devengan sus similares procedentes de países extranjeros,” y la cuestión en concreto era si el artículo I, Sección 8, de la Constitución de los Estados Unidos en que se dispone que “todos los derechos, impuestos y cisas serán uniformes en todos los Estados Unidos” era aplicable a este caso; es decir, si esta disposición de la Constitución debía considerarse que limitaba las facultades del Congreso al legislar sobre esta materia para un territorio colocado en las condiciones en que Puerto Rico se hallaba.

Esta causa difiere de las otras dos que ya hemos examinado, en que en ella no se trata de determinar, como en aquéllas, si Puerto Rico era o no un país extranjero, en el sentido internacional o constitucional, sino, más bien, si la Isla había pasado a formar parte integrante de los Estados Unidos, de manera que estuviese comprendida en el alcance de la disposición constitucional antes mencionada, y la cuestión, por lo tanto, envolvía, en substancia, la determinación, de la condición jurídica de la Isla desde el punto de vista del derecho constitucional.

Desde el punto de vista internacional, no cabe duda que Puerto Rico era, y es, en virtud del tratado de cesión, una parte integrante de los Estados Unidos. Al efectuarse el cambio oficial de las ratificaciones de dicho tratado, Puerto Rico cesó de ser una provincia española; cesó de ser territorio español sometido a la Corona de España. En derecho, el tratado de cesión produjo el efecto de cortar todas las relaciones políticas que existían entre Puerto Rico y la antigua madre patria, de suerte que la Isla perdió enteramente su antigua nacionalidad española y quedó convertida, en lo que respecta a España, en un país extranjero.

Lo mismo, desde luego, puede decirse en cuanto a la posición que pasó a ocupar España con respecto a nuestra Isla; puesto que por el mismo acto, al perder para siempre la madre patria su soberanía sobre Puerto Rico, se convirtió ella, para nosotros, con arreglo a derecho, en una nación extranjera. Es claro que el mismo acto que privó a la Isla de su nacionalidad hispana le dió, en cambio, como una especie de compensación internacional, la nacionalidad de los Estados Unidos. Que éste era el resultado que tenían en la mente las altas partes contratantes queda demostrado por el contexto mismo del tratado en donde se menciona a menudo la futura "nacionalidad de los territorios" sobre los cuales España abandonaba o cedía su soberanía. Pero si esto no era lo que las partes contratantes se proponían, ¿cuál era la nacionalidad de que ellos hablaban? En lo que respecta a Cuba, podría decirse con razón sobrada, que las partes contratantes tenían en la mente una nacionalidad cubana, porque aparte de las declaraciones solemnes de los Estados Unidos de no asumir soberanía de dicha Isla y entregar inmediatamente su gobierno a los cubanos después que la pacificación se hubiese realizado, España no hizo cesión de su soberanía a los Estados Unidos, sino más bien un *abandono* absoluto de ella. Pero en lo que respecta a Puerto Rico, ¿podría decirse que las partes contratantes tenían en la mente una nacionalidad y soberanía portorriqueñas? Evidentemente no, porque las palabras del tratado, en lo que respecta a dicha Isla, no dan lugar a duda de que las partes contratantes se proponían efectuar un *traspaso absoluto* de soberanía. Dicen las palabras del tratado: "España cede a los Estados Unidos la Isla de Puerto Rico." Y esta estipulación, tan sencilla y tan clara, indica, necesariamente, según los principios establecidos del derecho internacional, que las partes contratantes querían efectuar un cambio absoluto y completo en la soberanía y nacionalidad del territorio cedido a favor del estado adquirente. De manera que, en lo que concierne a Puerto Rico, la nacionalidad mencionada en el tratado no puede ser otra que la nacionalidad de los Estados Unidos. El Tribunal Supremo mismo, a pesar de la gran diversidad de opinión evidenciada por sus ilustrados jueces sobre otros aspectos de esta cuestión, expresa y unánimemente ha declarado en el asunto de *Gonzales v. Williams*, que es otro de los Casos Insulares, que por el acto de la cesión, la nacionalidad de Puerto Rico pasó a ser americana en vez de española. Siendo, pues, la nacionalidad de Puerto Rico la de los Estados Unidos, su condición jurídica y política internacional quedó perfectamente determinada por ese

mismo hecho; es decir, Puerto Rico pasó a ser, para todos los fines internacionales, una parte integrante de los Estados Unidos, y está, por lo tanto, amparado por el mismo pabellón tricolor, bizarro y noble, que tremola en sus almenas como emblema simbólico de la soberanía americana.

XVIII

Pero, si bien no es posible abrigar mucha duda sobre estas proposiciones tan sencillas y tan claras sobre la condición de Puerto Rico en el sentido internacional, debido a la gran diversidad de opinión manifestada por los miembros del tribunal en esta causa, no deja de entrañar graves dificultades la cuestión ulterior, más complicada, de determinar la condición jurídica y política actual de Puerto Rico en el sentido constitucional. Bien puede observarse ante todo que al determinar, como hubo que hacer en este caso, si una disposición específica de la Constitución es aplicable a un territorio dado, puede tal vez que no sea absolutamente necesario fijar de manera afirmativa la condición de dicho territorio; quizás sea bastante, a los fines de las causa, negar la existencia de la condición especial que requiere la disposición de que se trata.

De este modo, los puntos de vista de los Magistrados Brown y White, si bien están en pugna sobre las razones que informan sus conclusiones, producen la misma decisión en lo que respecta a la inaplicabilidad de la cláusula. Así vemos que el Magistrado Brown hace depender su decisión sobre la proposición de que la cláusula ameritada sólo puede ser aplicada a los Estados en su carácter de tales; que Puerto Rico no es un Estado, y que, en consecuencia, dicha cláusula no es aplicable a nuestra Isla. El Magistrado White, y con él los Magistrados Shiras y McKenna, declaran, por otra parte, que la mencionada cláusula es aplicable no solamente a los Estados, sino también a un territorio que haya sido incorporado en los Estados Unidos y forme parte integrante de ellos. Pero luego mantienen que Puerto Rico no ha sido incorporado y que por lo tanto la cláusula mencionada no tiene aplicación a dicha Isla. El Magistrado Gray, siguiendo un razonamiento algo distinto, llega a la misma conclusión que el Magistrado White y sus asociados, mientras que el Presidente del Tribunal, Fuller, y los Magistrados Harlan, Brewer, y Peckham disienten, basándose en que la cláusula en cuestión es aplicable en todo lo que constituye los Estados Unidos, que Puerto Rico forma parte de ellos, y, por lo tanto, que dicha cláusula tenía aplicación a Puerto Rico, a lo menos desde

que quedó en vigencia la Ley Foraker, que era, por así decirlo, la aceptación congresional del tratado. El Magistrado Harlan declaró expresamente en una opinión separada que Puerto Rico, después de la ratificación del tratado con España, pasó a formar parte integrante de los Estados Unidos en cuanto respecta a su territorio y población, y que el Congreso no podía desde entonces imponer ningún derecho, impuesto o cisa a dicha Isla o a sus habitantes, que se apartase de la regla de uniformidad establecida por la Constitución.

Es de importancia notar que en estos Casos Insulares, el Tribunal Supremo se dividió en dos grupos iguales de jueces, ocupando el Magistrado Brown el lugar de un dirimente, o tercero en discordia. En la causa que analizamos, el tribunal se dividió, en sentido general, sobre la condición de Puerto Rico, y, en sentido particular, sobre la aplicabilidad a nuestra Isla de las cláusulas de la Constitución sobre rentas. En el primer caso el Magistrado Brown reafirma su actitud anterior sobre la condición de la Isla, de acuerdo con la opinión del grupo compuesto por sus colegas anteriores (el Presidente del Tribunal, Fuller, y los Magistrados Harlan, Brewer y Peckham). Tratando, sin embargo, de encontrar una solución plausible y racional al problema que tenía en la mente, aquel ilustre jurisconsulto se aventura a sentar una nueva doctrina que no encuentra apoyo entre los demás jueces, y que lo obliga a llegar a la conclusión alcanzada por los Magistrados White, Shiras, McKenna y Gray, pasándose así, aparentemente, al otro grupo de jueces.

Los resultados que trataban de evitar los Magistrados Brown y White y sus partidarios respectivos en esta causa eran, como ya hemos visto, las dificultades inherentes en el problema que entrañaba la aplicación legítima de las disposiciones de la Constitución en la administración de las Islas Filipinas. El Presidente del Tribunal, Fuller, y los Magistrados Harlan, Brewer y Peckham no estaban tan interesados en estas dificultades como en la aplicación de los principios claros e indisputables de derecho que habían de regir la disposición de la causa, de acuerdo con la historia constitucional y jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en lo pasado.

Esto dió lugar, por algún tiempo, a que se dudara, como ya hemos indicado, de si la sentencia que venimos analizando fijaba en efecto la condición jurídica y política de Puerto Rico de acuerdo con la Ley Foraker, y si la doctrina de incorporación, defendida por el Magistrado White, constituía en realidad una doctrina sustentada por la mayoría

del tribunal. En nuestro concepto la mayoría sostiene únicamente el fallo y decisión del tribunal al extremo en que mantiene que la cláusula en controversia no tiene aplicación a la Isla. Fuera de esto no hay mayoría alguna. En cuanto a la condición de la Isla, es evidente que sí existe mayoría, es en sentido contrario. La doctrina antedicha la sostienen únicamente el Magistrado White y dos de los otros tres jueces que concurrieron en sus puntos de vista; el Magistrado Brown no significa en ninguna parte de esta sentencia asentimiento alguno a la doctrina antedicha, sino que todavía parece convenir, como en el asunto de *De Lima*, con los colegas que ahora disienten de su opinión, que Puerto Rico forma parte de los Estados Unidos, aunque no sea en el sentido de estar comprendido en la unión aduanera de los Estados. Esto lo ha dejado él claramente de manifiesto en casos ulteriores. Su doctrina de que las cláusulas de la Constitución análogas a las que se hallaban en controversia que sólo surten sus efectos "en todos los Estados Unidos," se hacen extensivas a los territorios únicamente cuando el Congreso así lo dispone y al extremo que él lo especifique, no parece, por otra parte, encontrar apoyo entre los demás jueces, quienes rechazan por unanimidad la idea de que la Constitución no surta de por sí sus efectos en los territorios. El Magistrado White, al exponer sus ocho proposiciones sobre la fuerza y aplicabilidad de la Constitución en los territorios, declaró expresamente que no hay que suponer que "la Constitución puede o no ser aplicable al capricho de cualquier organismo del Gobierno;" que "el Congreso al gobernar los territorios está sujeto a las disposiciones" de la Constitución.

XIX

Examinando las opiniones de los jueces algo más en detalle, nos encontramos conque si el Magistrado White hubiese convenido en la proposición de que la cláusula de uniformidad en cuestión era igualmente aplicable a los territorios que a los Estados, lo cual reconocieron, prácticamente, todos los jueces, y, especial y más francamente, los miembros del tribunal que disintieron de la sentencia, la decisión hubiera sido precisamente lo contrario de lo que fué; porque en tal caso, él se hubiera unido al grupo de jueces encabezado por el Presidente del Tribunal, Fuller, convirtiendo así la opinión de disentimiento de este grupo en la verdadera sentencia del tribunal, con el resultado de que la nueva doctrina de incorporación se hubiera reducido meramente a la doctrina de la opinión de disentimiento, como

sucedió en los casos de *De Lima* y *Dooley*, decididos el mismo día por el tribunal, y quizás jamás hubiera adquirido importancia alguna en la historia judicial del país. Pero el Magistrado Brown no pudo decidirse a tomar esta resolución. Influenciado por la magnitud de los graves problemas que se presentaban entonces a la nación, no pudo abstenerse de consignar en su opinión las siguientes conclusiones:

Hombres patrióticos e inteligentes podrán diferir radicalmente en cuanto a la conveniencia de ésta o aquella adquisición, pero esto es puramente una cuestión política. Nosotros sólo podemos considerar este aspecto del caso al extremo de decir que no debe adoptarse ninguna interpretación de la Constitución que impida al Congreso examinar cada caso separadamente, tomando en cuenta sus propios méritos, a menos que las palabras de aquélla imperativamente lo exijan. Un paso falso en estos momentos podría ser fatal al desarrollo de lo que el Presidente del Tribunal, Marshall, se sirvió llamar el Imperio Americano. La propia decisión en algunos casos, la gravitación natural de los cuerpos pequeños hacia los grandes en otros, los resultados de una guerra afortunada todavía en otros, pueden producir condiciones que hagan conveniente la anexión de posesiones distintas. Si estas posesiones están habitadas por razas extrañas, distintas de nosotros en religión, en costumbres, en leyes, en métodos de tributación, y en procesos mentales, la administración del gobierno y la justicia, con arreglo a los principios anglosajones, puede ser imposible por algún tiempo; e inmediatamente surge la cuestión de si no debieran hacerse, por algún tiempo, grandes concesiones, para que, al fin y al cabo, pudiéramos llevar a la práctica nuestras teorías y hacer extensivas a ellas las bendiciones de un gobierno libre, de acuerdo con la Constitución. Nosotros rehusamos mantener que haya nada en la Constitución que prohíba nada de esto.

Somos, por lo tanto, de opinión que la Isla de Puerto Rico es un territorio perteneciente a los Estados Unidos, pero que no forma parte de éstos con arreglo al significado de las cláusulas de la Constitución concernientes a rentas; que la Ley Foraker es constitucional en lo que impone derechos a las importaciones procedentes de dicha Isla, y que el demandante no puede recibir el reintegro de los derechos exigidos en este caso.

Autores y comentaristas han visto en estas conclusiones del Magistrado Brown una inconsecuencia inevitable, si no una contradicción abierta de su opinión anterior en el asunto de *De Lima*, en que expresamente declaró que, "por el acto de la ratificación del Tratado de París, la Isla pasó a ser territorio de los Estados Unidos." ¿No significa, sin embargo, el término "territorio perteneciente a los Estados Unidos,"

exactamente la misma cosa que “territorio de los Estados Unidos,” si se tiene en cuenta el curso que tomaban sus pensamientos? Mucho de esta acusación de inconsecuencia y contradicción formulada contra el Magistrado Brown en el estudio de los Casos Insulares se debe, probablemente, al hecho de que su opinión en el caso de que venimos tratando, ha sido en gran manera mal interpretada, y poco comprendida. En su opinión él sostiene que Puerto Rico no es parte de los Estados Unidos, con arreglo al significado de las cláusulas de la Constitución concernientes a rentas. Estas cláusulas, en su concepto, sólo tenían aplicación entre los varios Estados, y su definición del *status* de Puerto Rico como territorio perteneciente a los Estados Unidos va claramente encaminada a repudiar la idea de que la Isla fuera *una parte* de los Estados Unidos en el sentido peculiar que daba él a estas palabras. Cuando se mira desde este punto de vista, resulta perfectamente claro que no hay tal inconsecuencia ni contradicción en el concepto que tenía formado él de la verdadera condición jurídica y política de la Isla. Según la define él en este asunto, esta condición es lógica y jurídicamente la misma que en el caso de *De Lima*, o sea la de un territorio de los Estados Unidos, porque, en su sentir, los Estados Unidos eran una unión de Estados nada más, siendo los territorios puramente propiedad de los Estados Unidos.

XX

Examinando ahora la opinión del Magistrado White, vemos, como ya hemos notado, que él se adhiere también a la conclusión y sentencia del tribunal al extremo de que la Ley Foraker era constitucional en lo que respecta a la imposición de derechos a las importaciones procedentes de Puerto Rico y que el demandante no podía recobrar los derechos pagados. Esta conclusión, desde luego, está fundada, primordialmente, en la proposición general de que las cláusulas de la Constitución concernientes a rentas, no tienen aplicación a la Isla. En cuanto a la proposición de si Puerto Rico era o no parte de los Estados Unidos, él evidentemente concurría en la conclusión del Magistrado Brown de que la Isla “es un territorio perteneciente a los Estados Unidos, *pero no forma parte de éstos* con arreglo al significado de las cláusulas de la Constitución concernientes a rentas.” De un cuidadoso estudio de estas dos opiniones se desprende, sin embargo, el hecho de que no hay armonía entre ellas en lo que respecta al sentido en que han de interpretarse aquellas importantes declaraciones. Mientras, por una parte, hay que tomar lo dicho por el Magistrado Brown como una

afirmación, pura y simple, de que Puerto Rico no forma parte de los Estados Unidos porque la Isla no es un Estado de la Unión, sino un territorio—como cualquier otro territorio de los Estados Unidos, en lo que respecta a la condición jurídica y política de los territorios en general—el Magistrado White, por otra parte, evidentemente mantiene que Puerto Rico no forma parte de los Estados Unidos en un sentido distinto y más complicado. La diferencia entre estas dos opiniones entraña, desde luego, la famosa “doctrina de incorporación,” que ha sido tan atacada y criticada por abogados y escritores eminentes, los cuales le han atribuido incompatibilidad con principios generales, con la Constitución de los Estados Unidos y con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en casos anteriores. Esta doctrina constituye, sin duda alguna, la base fundamental de la opinión del Magistrado White, no sólo en la causa que sirve de motivo a estas líneas, sino también en todos los demás Casos Insulares en que él ha tomado siempre una parte tan importante y transcendental.

Las razones en que se basa esta doctrina han sido frecuentemente impugnadas, afirmando algunos que son obscuras y que pugnan con ciertos principios reconocidos de derecho internacional y constitucional, y precedentes antiguos del Tribunal Supremo. Sus fundamentos sin embargo, no han de hallarse tanto en los principios reconocidos de derecho y en la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, como en el hecho de que ésta es una nueva doctrina constitucional, perfectamente justificada por la Constitución misma y el derecho internacional, que es, además, enteramente necesaria en la administración acertada y sabia de los territorios que los Estados Unidos adquieran.

El Magistrado White empieza por dejar sentadas ocho proposiciones de derecho relativas a la aplicabilidad y fuerza de la Constitución en los territorios. De estas proposiciones, que están ampliamente sostenidas por toda la historia constitucional del país y corroboradas por numerosos precedentes sentados por el Tribunal Supremo, él deduce que al legislar para Puerto Rico, el Congreso sólo tenía poderes para actuar con arreglo a la Constitución y con sujeción a sus limitaciones aplicables, y que toda disposición de la Constitución que tenga aplicación a un país situado como estaba la Isla, era potencial en Puerto Rico. Luego dice que la “determinación de qué disposición particular de la Constitución es aplicable, hablando en sentido general, envuelve, en todos los casos, el averiguar la situación del territorio y sus relaciones con los Estados Unidos.”

Este ilustre jurisconsulto luego hace referencia a algunas decisiones anteriores del tribunal que ilustran los principios enunciados por él y dice, que, aunque por regla general, la condición de un territorio dado ha de tomarse en consideración cuando se pone en tela de juicio la aplicabilidad de una disposición cualquiera de la Constitución, no hay que deducir de esto que cuando la Constitución ha denegado absolutamente al gobierno toda facultad sobre un punto especificado, esa investigación sea necesaria. Después establece él una distinción entre las restricciones que regulan un poder otorgado y las que deniegan toda facultad sobre un punto especial. La aplicabilidad de las primeras depende de la condición del territorio de que se trate, mientras que las segundas, en la naturaleza de las cosas, tienen aplicación a dichos territorios sin que haya de precisarse su condición. Como las restricciones constitucionales afectas en la causa que analizamos evidentemente pertenecían a la primera categoría de esta división, dedúcese necesariamente, según sus puntos de vista, que la cuestión relativa a la constitucionalidad de la disposición de la Ley Foraker en controversia, tenía que ser determinada por la condición de Puerto Rico en el momento de haberse dictado la ley antes mencionada.

Según el razonamiento general del Magistrado White, la cuestión que se presentaba al tribunal no era puramente si, como en los casos de descubrimiento, conquista militar, u otros análogos, Puerto Rico había sido constitucionalmente colocado bajo la autoridad, jurisdicción o dominio de los Estados Unidos; no era tampoco si por virtud de la cesión por España y la aceptación y ocupación por los Estados Unidos, la Isla se había convertido absolutamente en objeto de propiedad territorial de los Estados Unidos. La cuestión era, más bien, si en el momento de dictarse la ley mencionada, dicha Isla había sido *incorporada*, es decir, si se le había permitido que formara parte integrante de la entidad denominada Estados Unidos, compuesta de Estados y Territorios, de suerte que pudiera considerársele como si estuviese revestida de todos los atributos constitucionales pertenecientes a ese estado de incorporación.

Entrando en una extensa discusión de las pretensiones contrarias de las partes en litigio respecto a los efectos de la adquisición, sobre la condición de la Isla, cita él muchos casos y ejemplos de una mera ocupación y de una completa adquisición de territorio extranjero o vacante efectuada por medio de cualquiera de los métodos conocidos y sancionados por el derecho de las naciones, bien por virtud de una disposi-

ción específica del Congreso, o bien como resultado de una guerra afortunada, o bien a causa de un tratado en que se estipule una ocupación transitoria o permanente o la absoluta cesión del territorio de que se trate, a fin de demostrar que si bien en todos estos casos el territorio antedicho puede estar, internacionalmente, bajo la autoridad, jurisdicción, dominio, y hasta bajo la completa soberanía de los Estados Unidos, no puede, sin embargo, ser considerado como si formara parte integrante de los Estados Unidos, sino que debe permanecer, hasta que el Congreso manifieste su determinación en el asunto, en una posición media de desincorporación, entre una condición internacionalmente americana y constitucionalmente extranjera.

Refiriéndose a las atribuciones del poder facultado para celebrar tratados de disponer lo oportuno a favor o en contra de una incorporación inmediata del territorio adquirido a los Estados Unidos, dice el Magistrado White :

Desde la Confederación hasta ahora no se ha efectuado una sola cesión, si se exceptúa el reciente tratado con España, que no haya contenido estipulaciones al efecto de que los Estados Unidos, por medio del Congreso, no desincorporarían o que incorporarían el territorio cedido a los Estados Unidos. . . .

Cuando se examinan los varios tratados por los cuales hemos adquirido territorios extranjeros, teniendo en cuenta las circunstancias que concurrían en el momento de su celebración, queda, en mi concepto, claramente establecido que siempre se creyó que el poder autorizado para celebrar tratados carecía de atribuciones para incorporar territorio a los Estados sin el asentimiento expreso o implícito del Congreso, y que jamás se ha exteriorizado duda alguna sobre el particular.

Luego procede este distinguido jurista a declarar que para apreciar esto es esencial tener en cuenta lo que significaban las palabras "Estados Unidos" en el momento de ser aprobada la Constitución. Después de manifestar que cuando por el tratado de paz con la Gran Bretaña se reconoció la independencia de los Estados Unidos, no hay duda que todo el territorio comprendido en los límites definidos por el tratado, cualquiera que fueran las disputas en cuanto a títulos, pertenecía, substancialmente, a Estados individuales, dice que todo el territorio formaba parte de los Estados Unidos, y que todos los habitantes blancos naturales del país eran ciudadanos de los Estados Unidos y estaban dotados de los derechos y privilegios que resultan de esa relación. Luego continúa diciendo :

Cuando Virginia cedió el Territorio del Noroeste, quedó expresamente estipulado que los derechos de los habitantes sobre este particular debían ser respetados. La Ordenanza de 1787, en que se proveía al gobierno del Territorio del Noroeste, cumplió esta promesa a nombre de la Confederación. Sin tratar de reproducir el texto de esta ordenanza, será suficiente decir que ella contenía una declaración de derechos, una promesa de estadidad definitiva, y disponía (las bastardillas las he puesto yo) que “dicho territorio y los Estados que se formen de él *continuarán para siempre formando parte de esta Confederación de los Estados Unidos de América*, con sujeción a las Cláusulas de Confederación, y a las alteraciones que constitucionalmente se hagan en el mismo, y a todas las leyes, y ordenanzas de los Estados Unidos reunidos en Congreso, conformes a ellas.” . . . Así fué que, al ser aprobada la Constitución, los Estados Unidos, como unidad geográfica y como concepción gubernamental, tanto en el sentido internacional como nacional, consistía, no sólo de Estados, sino también de territorios, estando todos los habitantes blancos naturales del país dotados de ciudadanía, protegidos por promesas de una unión común, y, excepto en ventajas políticas, todos gozaban de derechos iguales, de igual libertad, y estaban protegidos, substancialmente, por garantías análogas, estando todos en la obligación de contribuir proporcionalmente a la liquidación de la deuda y a los gastos futuros del gobierno general. . . .

XXI

Según es fácil observar, estas declaraciones del Magistrado White sobre el significado de las palabras Estados Unidos son distintas de las conclusiones del Magistrado Brown sobre el mismo tema.

Siguiendo su propio razonamiento, el Magistrado White procede a demostrar que las disposiciones de la famosa Ordenanza del Territorio del Noroeste, fueron sucesivamente hechas extensivas, por el Congreso, a los otros territorios que fueron cedidos por los Estados, individualmente, a los Estados Unidos, para efectuar su incorporación a éstos, y examina la historia de las adquisiciones hechas, por medio de tratados, de Francia, España, México y Rusia, que son las adquisiciones que más se asemejan a la de Puerto Rico por los Estados Unidos.

En lo que respecta a Luisiana, que fué adquirida de Francia por el tratado de 1803, llega él a la conclusión de que, de acuerdo con la opinión prevaleciente al efecto de que “aunque el tratado de cesión estipulaba la incorporación y ciudadanía con arreglo a la constitución, los tales convenios celebrados por el poder facultado para celebrar tratados no eran sino promesas cuyo cumplimiento dependía de la futura voluntad del Congreso,” que el territorio nuevamente adquirido “era gobernado como una mera dependencia hasta que . . .

fuese incorporado por disposición del Congreso, como Territorio de los Estados Unidos, y le fueren conferidos los mismos derechos, de la misma manera en que fueron previamente incorporados otros Territorios, es decir, concediéndoles los privilegios de ciudadanía y los derechos e inmunidades que pertenecían al Territorio del Noroeste.”

En lo que concierne a Florida, que fué adquirida de España por el tratado de 1819, redactado, aunque con ligeras modificaciones, de acuerdo con el precedente establecido por el tratado en que se efectuaba la cesión de Luisiana, llega él a la conclusión de que el Congreso, procediendo de acuerdo con lo hecho en el caso de Luisiana, adoptó un plan de gobierno que era totalmente incompatible con la teoría de que el territorio hubiera sido incorporado, y que finalmente “fué dictada una ley . . . la cual, si bien no se refiere a la Ordenanza del Territorio del Noroeste, *invertía en efecto a los habitantes de dicho territorio de los derechos garantidos por dicha ordenanza.*”

En lo que hace a California, que fué adquirida de México por el tratado de 1848, por medio de un reajuste de fronteras entre los dos países, en vez de serlo por medio de una cesión, como en los tratados anteriores, el Magistrado White dice que “la controversia que se hallaba entonces en todo su apogeo sobre la cuestión de la esclavitud impidió que se dictase un proyecto de ley por el cual se daba a California una forma de gobierno territorial, y California después de considerable demora fué por lo tanto directamente admitido a los Estados Unidos como Estado de la Unión.” Luego manifiesta que, después de la ratificación del tratado, el Congreso dictó varias leyes, las cuales en efecto trataban al territorio como si hubiese sido adquirido por los Estados Unidos, y que los funcionarios ejecutivos del gobierno, concibiendo que estas leyes constituían una ratificación implícita o expresa de las disposiciones del tratado por parte del Congreso, procedieron bajo la suposición de que las disposiciones del tratado surtían desde luego sus efectos, y que, por lo tanto, se había efectuado la incorporación. Refiriéndose a este caso dice él:

Deduciendo la regla general de las disposiciones de este último tratado y de la ejecución práctica que ellas recibieron, se desprende que los precedentes establecidos por los casos de Luisiana y Florida fueron abandonados hasta cierto punto, es decir, que se consideró que la regla era que cuando el tratado, en términos expresos, colocaba al territorio dentro de las fronteras de los Estados Unidos, y proveía a su incorporación, y el tratado era expresa o implícitamente reconocido por el

Congreso, debía darse efecto inmediato a sus estipulaciones. Pero esto no repugnaba a los principios generales del derecho de las naciones que he expuesto al principio, sino que por el contrario, los observaba, ya que la actitud adoptada no asumía que la incorporación la efectuaba el poder facultado para celebrar tratados enteramente sin el consentimiento del Congreso, sino que como el tratado disponía en términos expresos la incorporación, y el Congreso había procedido sin repudiarlo, sus disposiciones debían ser inmediatamente observadas.

En cuanto a Alaska, que fué adquirida de Rusia por el tratado de 1867, el Magistrado White dice que es suficiente manifestar que dicho tratado contenía también disposiciones encaminadas a la incorporación, y que esto le dió efecto exactamente de acuerdo con la interpretación práctica aplicada en el caso de la adquisición mexicana. “Sin embargo, observa él, el tratado en que se hacía la cesión de Alaska contenía una disposición expresa excluyendo de la ciudadanía a las tribus nativas incivilizadas, y nadie ha contendido que esta condición de exclusión careciese de efecto por falta de atribuciones del poder facultado para celebrar tratados de disponer lo oportuno al efecto, con arreglo a la Constitución. . . . El tratado concerniente a Alaska, por lo tanto, da mayor robustez al concepto establecido por todos los actos del gobierno desde su fundación, de que la condición de un tratado, que sea expresa o implícitamente ratificado por el Congreso, se convierte en la norma a que deben ajustarse los derechos que surgen del tratado.” Luego sigue su consideración de otros varios actos del gobierno que para él son enteramente inexplicables a no ser basados en la teoría de que se reconocía que el Gobierno de los Estados Unidos tenía la facultad de adquirir y retener territorios sin incorporarlos inmediatamente. El cita, por ejemplo, la simultánea adquisición y admisión de Texas, como Estado de la Unión por una resolución conjunta del Congreso de primero de marzo de 1845, en vez de serlo por un tratado. El no puede comprender a qué poder podría atribuirse este acto con arreglo a la Constitución, a menos que se reconozca que el Congreso está investido del derecho de determinar cuándo es que surge la incorporación.

Resumiendo sus conclusiones en cuanto a las atribuciones del poder facultado para celebrar tratados para disponer lo oportuno en favor o en contra de una incorporación inmediata o en perspectiva del territorio adquirido, dice él:

Está pues, según creo yo, indubitabilmente decidido por los principios del derecho de las naciones, por la naturaleza del gobierno creado

por la Constitución, por los poderes expresos e implícitos concedidos al gobierno por la Constitución, por la manera en que han sido ejecutados estos poderes desde el principio, y por una línea interminable de decisiones de este tribunal, iniciada primeramente por Marshall, y seguida y lúcidamente expuesta por Taney, de que el poder facultado para celebrar tratados no puede incorporar territorio a los Estados Unidos sin el consentimiento expreso o implícito del Congreso, que ese poder tiene atribuciones para insertar en un tratado condiciones en contra de una incorporación inmediata, y que, por otra parte, cuando él ha expresado en el tratado las condiciones favorables a la incorporación, estas condiciones tienen la fuerza de una ley de la nación, si el tratado no es repudiado por el Congreso, y que, por lo tanto, si se cumplen dichas condiciones, resulta la incorporación. Debe seguirse, por consiguiente, que cuando un tratado no contiene disposiciones que provean a la incorporación, y sobre todo, cuando no sólo no contiene dichas disposiciones sino que expresamente dispone lo contrario, no surge la incorporación hasta que el Congreso juzgue oportuno que el territorio adquirido ha alcanzado la condición en que es propio que ingrese y forme parte de la familia americana.

Abordando ahora prácticamente la aplicación de su doctrina al caso ante el tribunal, dice el Magistrado White:

Ahora bien, ¿contiene el tratado en que nos ocupamos una disposición en que se provea a la incorporación, o estipula por el contrario que no se efectúe la incorporación a virtud del mero efecto del tratado y hasta que el Congreso lo determine?

En este punto el Magistrado White transcribe los artículos II, IX, y X del Tratado de París, y dice:

Para mí está patente que las disposiciones del tratado antes citadas no estipulan la incorporación, sino que, por el contrario, expresamente disponen que los “derechos civiles y la *condición* política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos,” sean determinados por el Congreso.

Cuando los derechos a que se refiere esta cuidadosa disposición se colocan en yuxtaposición con los que se han juzgado esenciales desde la fundación del gobierno para que surja la incorporación, a todo lo cual ya hemos hecho anteriormente referencia, yo no puedo dudar que el propósito expreso del tratado fué no sólo dejar que el Congreso determinase la condición del territorio, sino impedir que el tratado surtiese efectos contrarios.

Refiriéndose a la contención de que la Ley Foraker había de tomarse como una ratificación del tratado y que, por lo tanto, se había efectuado la incorporación, dijo él:

Desde luego, es evidente que la aquiescencia expresa o implícita del Congreso a un tratado así redactado no puede significar que se produzca un resultado que el tratado mismo no podría producir si se diese efecto a sus disposiciones. Y, además, las disposiciones de la ley en que se imponían aquí los derechos en cuestión, tomadas en conjunto, en mi concepto, manifiestan claramente la intención del Congreso de que, por ahora a lo menos, Puerto Rico no ha de ser incorporado a los Estados Unidos.

En conclusión, el Magistrado White formula una exposición inequívoca del concepto que él tenía de la condición de Puerto Rico y llega a una decisión definitiva del caso, diciendo:

El resultado de lo que dejamos dicho es que si bien en el sentido internacional Puerto Rico no era un país extranjero, puesto que se hallaba sujeto a la soberanía de los Estados Unidos y pertenecía a éstos, era extranjero en lo que a ellos respecta en el sentido nacional, porque la Isla no había sido incorporada a los Estados Unidos sino que meramente les pertenecía con el carácter de una posesión. Como consecuencia necesaria de esto, los derechos en cuestión impuestos a las mercancías procedentes de Puerto Rico en los Estados Unidos después de la cesión, se hallaban comprendidos en las facultades del Congreso, y ese cuerpo, además, no estaba sujeto, en lo que a tales impuestos concierne, a la cláusula que exige que los derechos sean uniformes en todos los Estados Unidos; en otras palabras, la disposición de la Constitución a que acabamos de hacer referencia no tenía aplicación al Congreso al legislar para Puerto Rico.

XXII

Según puede verse con facilidad, estas declaraciones del Magistrado White establecen claramente el hecho de que si bien él llegó a la misma conclusión en lo que respecta a la decisión del caso, el concepto que él tenía de la condición de Puerto Rico era claramente distinto del que emitiera el Magistrado Brown. Diríase, por lo tanto, que, como ya hemos indicado, el caso en que nos ocupamos no sienta jurisprudencia en lo que respecta a la determinación de la condición jurídica y política de Puerto Rico, porque en cuanto a este punto, no existe realmente una mayoría del tribunal. Tomando en consideración, sin embargo, las decisiones posteriores del Tribunal Supremo, en que se mantiene claramente la doctrina de incorporación sostenida por él, debe reconocerse que la opinión del Magistrado White en esta causa contiene la doctrina imperante, y por lo tanto debe considerarse como la autoridad principal

en la determinación de la condición jurídica y política de Puerto Rico según se interpreta en la actualidad, o sea, el de una dependencia, de una posesión, o, técnicamente, la de un territorio de los Estados Unidos, sin incorporar.

Examinando las demás opiniones emitidas en la causa que sirve de objeto a estas líneas, vemos que la opinión concurrente del Magistrado Gray, aunque algo difícil de analizar, no sigue el mismo razonamiento que la opinión del Magistrado White.

En cuanto a las opiniones de disenso, tal vez sea suficiente decir que en lo esencial, sostienen la posición del tribunal en los asuntos de *Dooley v. United States* y *De Lima v. Bidwell*, que ya hemos examinado, rechazando la doctrina de incorporación del Magistrado White y la doctrina del Magistrado Brown relativa a la aplicación de la Constitución a los territorios. Dichas opiniones de disenso mantienen también la proposición de que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos y que las cláusulas de la Constitución concernientes a rentas se hallaban en vigor en la Isla por ser aplicables en todos los Estados Unidos. La opinión del Magistrado Harlan es particularmente digna de notar por el vigor de sus contenciones y la claridad con que en ella se enuncian doctrinas que, a no ser por la aventura de las Filipinas, hubieran sido aplicadas por consentimiento unánime del tribunal en los Casos Insulares.

CAPITULO V

La doctrina de incorporación; sus fundamentos jurídicos y sus resultados prácticos como recurso político y constitucional de gran utilidad. Poderes del Congreso con arreglo a esta doctrina. Conceptos erróneos y prueba determinativa de lo que constituye la incorporación de un territorio. La *suma providentia* de esta doctrina: su importancia en las posibilidades del futuro.

XXIII

De un detenido análisis de las opiniones del Magistrado White en los llamados Casos Insulares, y especialmente de su extensa opinión en el asunto de *Dowries v. Bidwell*, y opiniones posteriores emitidas por él y por otros miembros del Tribunal Supremo, pueden deducirse las siguientes proposiciones.

La doctrina de incorporación está basada, en primer lugar, en el principio indubitable de que toda nación tiene el derecho de determinar por sí misma la condición de los territorios que adquiera. Este derecho surge legalmente del principio general de soberanía, y lo tienen tan perfecto los Estados Unidos como cualquiera otra de las llamadas naciones soberanas del mundo. Es obvio que en este país, en donde la soberanía de la nación reside en el pueblo, la determinación de la condición de un territorio recientemente adquirido corresponde, en primer lugar, al pueblo de los Estados Unidos. Pero este pueblo, según se encuentra en la actualidad constituido y organizado como nación, no actúa directamente en lo que respecta al ejercicio de su soberanía en ningún caso particular sino que ha expresado su voluntad en sentido general, en una Constitución escrita, cuyas disposiciones, en cada caso particular, constituyen una guía luminosa para aquellos a quienes están confiados los poderes del gobierno. La Constitución no contiene disposiciones expresas sobre este particular; pero, tomando en consideración la naturaleza del gobierno creado por dicho documento, es parte fundamental de la doctrina de incorporación que la facultad para fijar la condición de los territorios nuevamente adquiridos, se atribuye claramente en todos los casos, *eo instanti*, al Congreso, compuesto desde luego del Senado y la Cámara de Representantes. También es parte de esta doctrina que en los casos en que existe un tratado en el que se provea a la incorporación, ésta sólo puede efectuarse si el tratado no es repudiado, sino aceptado y tomado en consideración por el Congreso. Dícese también que cuando

el tratado no contiene condiciones que provean a la incorporación, y *a fortiori*, cuando el tratado no sólo no contiene dichas disposiciones sino que expresamente provee lo contrario, no surge la incorporación hasta que el Congreso determine que debe permitirse al territorio adquirido que entre a formar parte de los Estados Unidos.

No está demás decir que en el desempeño de sus responsabilidades, el Congreso puede aplazar la incorporación de un territorio nuevamente adquirido mientras lo crea conveniente, o puede, en la persecución de una política distinta, que abarque consideraciones de índole nacional e internacional, resolverse a abandonar o rechazar del todo el propósito de incorporarlo, como sucede en lo que respecta a las Filipinas, y establecerlo como gobierno independiente, ligado a los Estados Unidos por vínculos indisolubles de mutua protección y amistad. Puede además constituir a dicho territorio y a su pueblo en una comunidad autónoma, ligada a los Estados Unidos por las señales exteriores de soberanía o con los lazos de dependencia que juzgue esenciales e indispensables para la protección y seguridad de los Estados Unidos, o para el desarrollo de sus intereses comerciales o financieros, o de su prestigio político o militar. No cabe duda que en la determinación de cada caso particular, el Congreso se sentiría obligado a cumplir con los grandes deberes que le corresponden, no sólo teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene contraída con el pueblo de los Estados Unidos, sino también con la debida consideración de los intereses y deseos de los pueblos interesados en su determinación.

Entretanto, hasta que la opinión pública cristalice en alguna forma o formas de solución, el territorio en cuestión lo retienen los Estados Unidos, según esta doctrina de incorporación, en la condición jurídica y política de una posesión colonial, en espera, por así decirlo, de la determinación del Congreso.

XXIV

En contraste con la condición de los territorios que ya han sido incorporados a los Estados Unidos, la condición del territorio nuevamente adquirido se describe generalmente como si significara una condición de desincorporación previa a la de incorporación. Por esta causa, muchas mentalidades distinguidas han encaminado sus esfuerzos durante estos últimos veinte años a determinar de una manera práctica las condiciones precisas que se requieren para producir el cambio del estado de desincorporación al de incorporación. Estos

esfuerzos, sin embargo, han resultado estériles en casi todos los casos. La razón de esto consiste en que, por regla general, se ha tratado de definir la condición de incorporación como si comprendiese tales y cuales aspectos característicos relativos a la organización del gobierno local, y tales y cuales otros aspectos pertenecientes a la condición política y a los derechos civiles de los habitantes naturales del territorio en cuestión, sin tenerse debidamente en cuenta el hecho importantísimo de que la incorporación depende puramente de la intención del Congreso; es decir, de su intención de incorporar o no el territorio de que se trate. Y de este modo, cuando surge el hecho de incorporación en la interpretación de una ley del Congreso relativa a un territorio nuevamente adquirido, la cuestión no es determinar cuáles son las características principales de esta ley en lo que respecta a la organización del gobierno local o a los derechos civiles y condición política de sus habitantes, sino más bien si dicha ley manifiesta claramente la intención del Congreso de incorporar el territorio ameritado, o si, por el contrario, demuestra el propósito deliberado de no incorporarlo. En todos los casos, el Congreso manifiesta el propósito de incorporarlo o de no incorporarlo, y cuando, de las disposiciones de la ley, se desprende claramente que la intención del Congreso ha sido de no incorporarlo, sino el de dejar el territorio de que se trata en su condición de desincorporación, sería ocioso alegar que el efecto de dicha ley era producir la incorporación sólo porque la repetida ley contuviese tales y cuales disposiciones que afectan su organización¹ o los derechos civiles o condición política de los habitantes.

Esto quedó peculiarmente demostrado en dos casos portorriqueños recientes, en los cuales se alegaba que la concesión de la ciudadanía americana a los habitantes de Puerto Rico producía el efecto de

¹ La organización se refiere al gobierno; la incorporación a la relación del territorio con la nación. Se dice que un territorio está organizado cuando el Congreso ha establecido en él un gobierno civil formal. Véase *Re Lane*, 135 U. S. 443. Dicese que un territorio está incorporado cuando ha entrado a formar parte integrante de los Estados Unidos. Véase la opinión del Magistrado White, *supra*, pág. 497. De manera que un territorio puede estar organizado y, sin embargo, no estar incorporado, o, recíprocamente, puede estar incorporado y no organizado. Que Puerto Rico es un territorio completamente organizado, es cosa que fué justamente afirmada en el asunto de *Kopel v. Bingham*, 211 U. S., 469; véase, sin embargo, la opinión del Magistrado Brown en el asunto de *Rasmussen v. U. S.*, 197, 531. Véase también el asunto de *El Pueblo de Puerto Rico v. Manuel Rosaly y Castillo*, 227 U. S. 270, en el que se decidió que el gobierno creado por la Ley Orgánica tiene todos los atributos de soberanía según se interpreta este término en el sistema de gobierno americano.

incorporar dicha Isla a los Estados Unidos. El Tribunal Supremo, sin embargo, llegó a una decisión unánime en contra de esta contención, basándose en la jurisprudencia sentada en el asunto de *Downes v. Bidwell* y otros casos posteriores citados por el tribunal.¹

De lo dicho anteriormente puede inferirse que la verdadera regla de interpretación en lo que respecta a la incorporación es descubrir por las disposiciones generales de la ley la verdadera intención del Congreso sobre el particular, sin dar mayor importancia a términos específicos; y mientras el Congreso no manifieste claramente el propósito de incorporar, y, por el contrario, demuestre una inclinación decidida a no hacer tal cosa, no se efectúa la incorporación. Es obvio que la intención del Congreso puede manifestarse expresa o implícitamente, de un modo o de otro, pero en todos los casos puede determinarse su intención sin gran dificultad, examinando cuidadosamente todas las disposiciones de la ley, en cuyo caso queda en seguida resuelto el problema de si hay o no incorporación.

XXV

La doctrina de incorporación, según hemos visto, tiene por objeto excluir de los Estados Unidos el territorio nuevamente adquirido y convertirlo en un territorio extranjero en el sentido constitucional, para que pueda llevarse a cabo su administración con arreglo a las necesidades de cada caso particular. En lo que respecta a la aplicación de las disposiciones de la Constitución, el efecto principal de esta doctrina es eximir al territorio en cuestión de las aplicación de todas aquellas disposiciones constitucionales que pudieran ser claramente aplicables *en todas partes* de los Estados Unidos. Sin embargo, esta doctrina, lo mismo que la del Magistrado Brown, no afecta la aplicación de las restricciones de la Constitución que quitan al Gobierno Federal toda atribución para legislar sobre ciertas materias. Así, por ejemplo, la prohibición constitucional relativa a las leyes que produzcan efecto retroactivo, o las que hagan que la infamia del delito trascienda a personas distintas que el delincuente, o las que confieran títulos nobiliarios, tienen generalmente aplicación en lo que respecta al territorio nuevamente adquirido. No sucede esto, sin

¹ El Pueblo de Puerto Rico et al v. Carlos Tapia, 245 U. S. 639, que fué una apelación de la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico; y el Pueblo de Puerto Rico et al v. José Muratti, 245 U. S. 639, que vino en alzada en virtud de error en la causa y de un mandamiento de *certiorari* dirigido al Tribunal Supremo de Puerto Rico.

embargo, porque estas prohibiciones surtan de ninguna manera su efecto en el territorio en cuestión, sino meramente porque ellas privan al Congreso de toda facultad para legislar sobre esas materias. En este sentido la condición de Puerto Rico difiere diametralmente de la de los territorios técnicamente llamados así, porque a éstos se les considera y tiene por incorporados y como si constituyeran parte integrante de los Estados Unidos, con el resultado de que ninguna de las disposiciones de la Constitución deja de tener aplicación a ellos, excepto, únicamente, las que específicamente se refieren a los estados, o que por su misma índole, no pueden tener aplicación a los territorios en su carácter de tales.

En cuanto a los naturales del país, está patente que el efecto de esta doctrina de exclusión constitucional es privarles de la ciudadanía americana, y colocarlos en una clase *sui generis* que les da una condición de interés e importancia especial, que afecta su condición política y sus derechos civiles. Este punto merece un estudio separado, el cual trataremos de hacer en el siguiente capítulo.

En conclusión bien puede decirse que, aunque la doctrina de incorporación sea, como pretenden algunos abogados abilísimos y prácticos, un pronunciado abandono de principios generales, precedentes del Tribunal Supremo y teorías constitucionales, escasamente negadas por el Presidente del Tribunal Supremo, Mr. White, es preciso reconocer que esta doctrina constituye uno de los más previsores ejemplos de interpretación judicial de la Constitución por el Tribunal Supremo desde que el célebre Presidente de dicho tribunal, Mr. Marshall, mantuvo su jurisdicción para declarar anticonstitucional e inválida una ley solemne del Congreso, que estuviese en conflicto con las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos—jurisdicción ésta que, por más disputada, criticada e insultada que sea como proposición política o judicial, siempre ha merecido, merece, y probablemente continuará mereciendo por largo tiempo la admiración y gratitud de todos los americanos instruidos, conservadores y patrióticos. Y, en lo que respecta a los resultados prácticos de esta doctrina establecida por el actual Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Mr. White, no puede haber controversia alguna sobre el hecho de que élla realizó algo que era necesario, o sea la exclusión de territorios y pueblos extraños adquiridos por tratados o por conquista—exclusión ésta que, aunque particularmente dirigida en aquel tiempo a las Islas Filipinas, se hace extensiva, como la *suma*

providentia de esta doctrina, a todos los territorios que puedan adquirir los Estados Unidos en lo futuro. Se ha dicho que en este particular, realizó dicha doctrina las más hermosas esperanzas de la política del imperialismo, y que, sin ella, a lo menos, no hubiera podido ser llevada muy lejos dicha política. Pero eso no arguye nada contra el inmenso valor de esta doctrina como recurso político-jurídico constitucional.

CAPITULO VI

La condición jurídica y política de los portorriqueños. Asunto de *González v. Williams*; su valor en lo que respecta a extranjería y nacionalidad. Efectos de la doctrina de incorporación. Cuestión académica en lo que concierne a Puerto Rico. Disposiciones de las dos leyes orgánicas de Puerto Rico sobre ciudadanía. La ciudadanía de Puerto Rico, y la ciudadanía americana: Alcance y significación de cada una.

XXVI

La cuestión general relativa a la condición política y derechos civiles y políticos de los naturales de los territorios nuevamente adquiridos ha sido objeto de muchas discusiones y no poca diversidad de opinión entre los que están capacitados para hablar con autoridad sobre estas cosas. Esta cuestión, sin embargo, jamás ha sido directamente presentada al Tribunal Supremo, a lo menos desde las decisiones de los llamados Casos Insulares, y la única vez en que parece haber sido examinada fué en el asunto de *Gonzales v. Williams* que es otro de dichos Casos Insulares; pero este asunto tenía referencia únicamente al aspecto de extranjería, y fué decidido desde un punto de vista estatutario. Desde el punto de vista del derecho internacional, la cuestión no parece presentar gran dificultad, y si se examina con la propiedad debida, el asunto de *Gonzales v. Williams* constituye, sin duda, jurisprudencia en favor de la proposición de que los habitantes de un territorio nuevamente adquirido no son extranjeros desde el punto de vista internacional. En efecto, en dicho caso se decidió que una hija de Puerto Rico, habitante del país, Isabela Gonzáles, no era extranjera con arreglo a la intención y significado de las leyes de inmigración, debiendo recordarse que estas leyes se refieren principalmente a los extranjeros en el *estricto sentido internacional*. El tribunal hizo específicamente referencia a esta condición, declarando que “no podemos conceder que la palabra extranjero, según se emplea en la Ley de 1891, comprenda en su alcance a los *ciudadanos de Puerto Rico*.”

Nosotros creemos que esta ley se refiere claramente a los extranjeros en cuanto respecta a este país, a las personas que deban obediencia y fidelidad a un gobierno extranjero, y que sean ciudadanos o súbditos de éste. Los ciudadanos de Puerto Rico, que deben obediencia y fidelidad a los Estados Unidos, que viven en paz dentro

del dominio de los Estados Unidos, cuya ley orgánica fué dictada por los Estados Unidos, y la hacen observar funcionarios que han prestado el juramento de defender la Constitución de los Estados Unidos, no son "extranjeros," y a su llegada por mar a los puertos de nuestra jurisdicción en el Continente, no son "inmigrantes extranjeros," según la intención y significado de la Ley de 1891.

Diríase, por otra parte, que si no son extranjeros, tienen que ser americanos, es decir, nacionales de los Estados Unidos, porque nacional es la antítesis de extranjero desde el punto de vista internacional.¹ Esta proposición la apoyan asimismo las palabras del tribunal en el mismo asunto de *Gonzales v. Williams*, el cual fué decidido por la opinión unánime del Tribunal Supremo. En este asunto, el Presidente de este tribunal, Mr. Fuller, hablando en nombre del mismo, citó, evidentemente con aprobación, un dictamen del Attorney General sobre una disposición de la ley tarifaria de 1897 por la cual se exceptuaban "las obras de arte, producto de artistas americanos que residan en el extranjero temporalmente," en el cual decía que un hijo de Puerto Rico, habitante del país, que residiese temporalmente en París, tenía derecho al beneficio de dicha disposición, porque al efectuarse la adquisición y en virtud de haberse dictado la Ley Foraker, que era evidentemente considerada como la aceptación de la cesión por el Congreso, había pasado a ser americano.

No puede decirse sin embargo, hasta dónde habrán de afectar estas consideraciones la condición política y los derechos civiles de los habitantes naturales de los territorios nuevamente adquiridos con arreglo a la Constitución y leyes de los Estados Unidos, porque éste es un punto que no ha recibido mucha atención de los autores y comentaristas americanos sobre la materia. A juzgar, sin embargo, por el curso adoptado por el Departamento Ejecutivo del Gobierno en varios casos presentados, en que se hallaban envueltos la condición

¹ "Es manifiesto que la nacionalidad de los habitantes del territorio adquirido por conquista o cesión se convierte en la del gobierno bajo cuyo dominio pasan, con sujeción al derecho de elegir si han de conservar su antigua nacionalidad retirándose de dicho territorio o de otra manera, según se disponga." *Boyd v. Thayer*, 143 U. S. 162. Por el artículo IX del Tratado de París se reservó específicamente a los peninsulares residentes en la Isla que cumpliesen ciertas disposiciones estipuladas en él, el derecho de retener su nacionalidad hispana. A los portorriqueños no se les reservó este derecho, disponiéndose que sus derechos civiles y condición política fuesen determinadas por el Congreso. Véase también, sobre este punto, la obra de Coudert titulada *Certainty and Justice*, págs. 136 et seq., y un artículo por Dudley P. McGovney inserto en la *REVISTA Columbia Law Rev.*, tomo XI, pág. 231.

política o los derechos civiles de estas personas con arreglo a distintas leyes del Congreso, bien puede inferirse que no se les considera como si estuviesen enteramente desprovistos de ciertos derechos que usualmente no pertenecen a los extranjeros sino a los americanos, no como ciudadanos, sino como nacionales de esta gran República.

XXVII

Examinando la doctrina de incorporación y su alcance en cuanto respecta a la condición de los territorios y pueblos nuevamente adquiridos, es claro que si bien no puede considerarse a estos pueblos como a extranjeros en el sentido internacional, desde el punto de vista del derecho constitucional no son ciudadanos. En lo que respecta a Puerto Rico, hay que reconocer que, como ha dicho un distinguido abogado y escritor concienzudo, el Tratado de París "hizo todo lo que pudo por medio del lenguaje para impedir la inferencia de que se quería efectuar la naturalización colectiva del pueblo de la Isla. Si bien un tratado puede naturalizar colectivamente a todo un pueblo, es de suponerse que el tratado en tal caso ha de demostrar que hubo la intención de que se efectuase dicha naturalización. En el caso actual, habiendo sido reservados a la acción futura del Congreso la condición política y los derechos civiles de los habitantes del territorio cedido, es justo deducir que no se efectuó dicha naturalización."

No hay duda, sin embargo, que como los habitantes naturales del territorio nuevamente adquirido no son extranjeros en el sentido técnico de esta palabra, no tienen aplicación a ellos los impedimentos legales de extranjería ni las leyes relativas a los extranjeros. Es aparente, sin embargo, que la nacionalidad no les confiere por sí sola los derechos que pertenecen a la ciudadanía. No ha faltado quien haya querido probar con gran número de datos y argumentos, que la nacionalidad y la ciudadanía son términos sinónimos según la Constitución de los Estados Unidos. Pero, en vista de las decisiones de los Casos Insulares y de otras decisiones posteriores del Tribunal Supremo, diríase que si esta cuestión hubiera de llevarse algún día a la consideración de este alto tribunal en un caso apropiado, la decisión no habría de favorecer tales contenciones, ni siquiera la otra que defiende el mismo autor de que la "ciudadanía" de estos pueblos verdaderamente extranjeros sería una ciudadanía americana "condicional." Para ser consecuente con la doctrina de incorporación, el Tribunal Supremo no

podría, en nuestro concepto, hacer otra cosa que declarar que estos pueblos son "extranjeros" en lo que hace a los Estados Unidos, en el sentido nacional, es decir, en el sentido de que no han sido incorporados en la masa general de ciudadanos americanos. Y esto probablemente sería también así tratándose de aquellos habitantes del territorio que hubiesen nacido después, porque la doctrina de incorporación no da lugar a la distinción de *ante nati* y *post nati* como elemento decisivo en la interpretación de la primera cláusula de la Enmienda Décima cuarta de la Constitución de los Estados Unidos. Así, además de consistencia, habría claridad, uniformidad y certeza.

En cuanto a sus derechos civiles y políticos, bien puede inferirse fácilmente que a causa del doble aspecto de su condición, esos derechos habrían de depender, en cada caso, del aspecto particular afectado; es decir, si el derecho envolvía su condición de nacionales en el sentido internacional, o si envolvía, por el contrario, su condición de "extranjeros," en el sentido constitucional.

Tomando en consideración este doble aspecto de la condición de los naturales de los territorios nuevamente adquiridos, y refiriéndose a la dificultad de hallar en los vocabularios actuales, una designación apropiada a esta condición, otro autor de nota ha creído poder decir que "quizás sería al mismo tiempo apropiado y oportuno derivar el término '*pertenencianos*' de las palabras '*pertenencia*' o '*perteneciente*' empleadas por el tribunal al definir la posición del territorio insular, lo mismo que el término ciudadano se deriva de la palabra ciudad."

XXVIII

Pero si bien esta cuestión concerniente a la condición de los naturales de los territorios nuevamente adquiridos ha de ser siempre interesante y de gran importancia nacional para los Estados Unidos, en lo que respecta a los naturales de Puerto Rico es puramente una cuestión académica, la cual sólo tiene valor histórico, a causa de haber dictado recientemente el Congreso la llamada Ley Jones, por la cual se hace extensiva a los portorriqueños la ciudadanía de los Estados Unidos. Debe decirse, sin embargo, que el resultado práctico de la condición extraordinaria de los naturales de Puerto Rico con anterioridad a dicha ley, produjo en muchos casos graves injusticias. Por ejemplo, el portorriqueño que hubiese obtenido un título de abogado en una Universidad americana, digamos de Nueva York, o de Vermont, no podía ejercer ante los tribunales de dichos estados, simplemente porque

no era ciudadano de los Estados Unidos.¹ Y cuando el derecho del sufragio se hacía depender directamente de la condición de ciudadanía, no podía hacer uso del voto por más que tuviese que sobrellevar prácticamente todos los deberes del ciudadano. Los portorriqueños no podían, entonces, ingresar en el servicio diplomático o consular de los Estados Unidos, ni entablar demanda en una Corte Federal, ni reclamar ninguna inmunidad o privilegio garantizado por la Constitución, a excepción de los que garantiza este documento a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de los Estados Unidos, por más que hubiesen adquirido residencia legal en un Estado de la Unión. Los que residían en el extranjero, tenían, sin embargo, derecho a la protección de los Estados Unidos.²

Para comprender la condición política actual de los portorriqueños, es necesario recordar que con arreglo al sistema de gobierno americano, la idea de ciudadano envuelve el concepto de una doble ciudadanía: la ciudadanía de los Estados Unidos y la ciudadanía del Estado. Llevando este concepto un paso más adelante, los habitantes de un territorio se consideran del mismo modo sus ciudadanos, tanto si dicho territorio está incorporado como si no lo está. De este modo, los portorriqueños, pueden, con propiedad, considerarse ciudadanos de Puerto Rico, además de ser ciudadanos de los Estados Unidos. Es más, la Ley Foraker, queriendo evidentemente fijar en este sentido la condición de los habitantes de la Isla que habían gozado bajo la soberanía de España de la antigua ciudadanía española, disponía que todos los habitantes que continuaran residiendo en la Isla qué eran súbditos españoles el día 11 de abril de 1899, y que a la sazón residían en la Isla, y sus hijos con posterioridad nacidos en ella, debían ser tenidos por ciudadanos de Puerto Rico, excepto aquellos que hubiesen optado por conservar su fidelidad a la Corona de España en dicha fecha, o antes, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de París.

XXIX

Un distinguido abogado y escritor portorriqueño, el fenecido Don José de Diego, que fué, hasta su muerte, recientemente acaecida, el jefe indisputable del movimiento independentista en Puerto Rico,

¹ Lo mismo podría decirse sobre el ejercicio de otras profesiones tales como las de medicina, farmacia, etc.

² La Sección 7 de la llamada Ley Foraker, *supra*, disponía específicamente que los portorriqueños tenían derecho a la protección de los Estados Unidos.

contendía seriamente¹. que esta disposición de la antigua Ley Foraker expresamente reconocía una ciudadanía portorriqueña, totalmente incompatible con la ciudadanía americana, y claramente declaratoria de una soberanía portorriqueña, la cual, por deducción de aquel ilustrado jurisconsulto, tenía el Congreso la intención de reconocer, al fijar así la condición política de los habitantes de la Isla. Sin embargo, por más noble, patriótica y laudable que sea esta contención desde el punto de vista portorriqueño, no puede seguramente decirse que resista la prueba del más ligero examen que se haga de ella desde el punto de vista americano. Que esta contención es equivocada está plenamente demostrado por las disposiciones de la Ley Jones, en que, si bien se reserva expresamente a los portorriqueños que lo prefieran la misma ciudadanía portorriqueña que se había tenido como si existiera por la Ley Foraker, el Congreso hizo extensivo a los portorriqueños el privilegio de la ciudadanía americana, que es incompatible con la ciudadanía de una soberanía distinta de la de los Estados Unidos, a menos que ésta sea la ciudadanía de los distintos estados y territorios de la nación. La ciudadanía territorial, sin duda, implica una soberanía del territorio, pero esta soberanía no puede repugnar a la soberanía de los Estados Unidos, y ha de limitarse a los poderes que le confiere la ley orgánica que le da vida. Al examinar las disposiciones de esta ley, lo primero que descubrimos es que el término de ciudadano de Puerto Rico hay que tomarlo en un sentido puramente técnico; es decir, en el sentido que establece la interpretación jurídica que debe darse a dicha ley. Fuera de esto, el término ciudadano de Puerto Rico no puede decirse de ninguna manera que se refiera al reconocimiento de una entidad étnica, histórica y geográfica representada por los hijos del país, y mucho menos que entrañe el reconocimiento de una soberanía y nacionalidad portorriqueñas. A la ciudadanía de Puerto Rico creada por esta ley, no puede atribuírsele una significación mayor de lo que es necesario para dar completo efecto a sus disposiciones. No debe tomarse, por lo tanto, en el sentido de que se reconozca la existencia de una soberanía separada y distinta de la de los Estados Unidos, y mucho menos en conflicto con esta última. La ciudadanía de Puerto Rico creada por esta ley, digámoslo de una vez, es una ciudadanía puramente estatutaria y sin significación internacional alguna. No es, por lo tanto, el reconocimiento de una soberanía portorriqueña. Es pura y exclusivamente una ficción legal y política

¹ Nuevas Campañas, 207-213.

del régimen establecido en Puerto Rico para fines de gobierno, y nada más. El objeto de esta ley no fué otro que fijar la condición política de los habitantes de Puerto Rico que habían sido súbditos españoles hasta el momento de celebrarse el canje de ratificaciones del Tratado de París, así como el de sus descendientes, y que, por causas y razones que no es menester analizar en este punto, no creyó entonces el Congreso de los Estados Unidos conveniente ni oportuno calificar de otra manera. Esta condición de ciudadanos de Puerto Rico, se concedió claramente a todos los peninsulares que no conservaron su ciudadanía española, prefiriendo seguir la suerte del país. En cambio, por error tal vez, no se concedió a dos clases de portorriqueños; una, los que no residían en el país en el momento de celebrarse el canje de las ratificaciones del Tratado de París, por más que pudieran haber regresado más tarde o más temprano a nuestra Isla, y continuado residiendo en ella toda la vida, sin ser súbditos extranjeros; y la otra, los que hubieran nacido en Puerto Rico después de la ratificación del tratado, de súbditos españoles o de otros ciudadanos o súbditos de países extranjeros, por más que sus padres y ellos mismos residieran y se propusieran residir para siempre en el país. No se concibe, pues, que el término ciudadano de Puerto Rico, según fué empleado en la disposición que hemos transcrito de la Ley Foraker, signifique otra cosa que una condición política especial de carácter puramente estatutario, destinada a fijar dentro del régimen que se establecía por dicha ley, según ya hemos dicho, la condición política de aquellas personas domiciliadas en el país que no podían llamarse ciudadanos o súbditos de naciones extranjeras, y que aunque no se reconocían por ciudadanos de los Estados Unidos había que darles una designación jurídica y política dentro del mismo orden de cosas. En cuanto a la pretendida soberanía portorriqueña, reconocida, según decía el señor De Diego, por el Tratado de París, ya hemos demostrado que el tratado no hizo tal cosa. En lo que respecta a la política de que el Congreso reconozca la soberanía del pueblo de Puerto Rico como gobierno independiente y, por lo tanto, que establezca una ciudadanía portorriqueña en el sentido internacional, es de observarse que ésta es una cuestión que envuelve muchas consideraciones de carácter nacional e internacional, cuyo estudio debe ser emprendido a la brevedad posible por aquellos cuyo deber sea hacerlo así. Lo mismo puede decirse sobre la conveniencia de incorporar definitivamente a la Isla como estado de la Unión, o establecer a Puerto Rico como pueblo plenamente autónomo, bajo la misma soberanía de los Estados Unidos.

XXX

Respecto a la condición actual de los portorriqueños, no cabe duda que son, como ya hemos dicho, ciudadanos de Puerto Rico a la vez que ciudadanos de los Estados Unidos; porque dentro del sistema de gobierno americano cabe, en un sentido más amplio, una ciudadanía de Puerto Rico, de carácter local, que llega hasta a abarcar a los demás ciudadanos de los Estados Unidos domiciliados en la Isla.¹ Es de observarse, sin embargo, que esta ciudadanía portorriqueña es, como hemos indicado, una condición puramente local, que depende, como toda ciudadanía local en los Estados Unidos, de la residencia en el lugar.² Así, cuando un portorriqueño adquiere residencia en otro punto cesa para todos los fines locales de ser ciudadano de Puerto Rico, en el sentido que acabamos de indicar. En el mismo sentido, si regresa y adquiere de nuevo residencia en la Isla, adquiere otra vez la ciudadanía de Puerto Rico. Lo mismo puede decirse de cualquier otro ciudadano americano que decida residir en Puerto Rico o abandonar la Isla. Mientras resida en ella hay que considerarlo como ciudadano de Puerto Rico. Si la abandona con la intención de residir en otra parte, deja automáticamente de ser ciudadano de Puerto Rico. Debe observarse también, por otra parte, que la ciudadanía americana es de carácter universal y permanente, que acompaña al individuo a donde quiera que va. Así, un portorriqueño sigue siendo ciudadano americano lo mismo si reside en Puerto Rico como si reside en cualquier parte de la Unión, o en el extranjero, y su condición en este sentido es la misma que la de cualquier ciudadano americano que haya nacido en los Estados Unidos.

¹ "Todo ciudadano de los Estados Unidos es también ciudadano de un Estado o Territorio. Puede decirse que debe obediencia a dos soberanos." El Magistrado Grier, en el asunto de Moore *v.* Illinois, 14 How. 19. Véase también el asunto de Boyds *v.* Thayer, 143 U. S. 161.

² Reily *v.* Lamar, 2 Cranch 357; El Dos Hermanos, 2 Wheat. 98.

El cambio de domicilio tiene que ser efectivo y real y no puramente pretendido; en otras palabras, el cambio debe ser "verdadero, *animo manendi*, y no meramente ostensible." Case *v.* Clarke, 5 Mason, 70. La intención y el acto deben concurrir a fin de efectuar un cambio de domicilio que constituya un cambio de ciudadanía. En el asunto de Ennis *v.* Smith, 14 How. 400, 423, dijo el tribunal que "el cambio que no tenga por objeto una ausencia del domicilio anterior por un término indefinido e incierto, no produce el cambio de dicha ciudadanía," y que si bien era difícil sentar una regla que pudiera abarcar todos los casos de residencia que constituyan un cambio de domicilio, "para constituirlo la persona ha de residir en el lugar con la intención de que su residencia sea principal o permanente." Morris *v.* Gilner, 129 U. S. 328.

CAPITULO VII

Los derechos civiles y políticos de los portorriqueños en el sistema de gobierno americano. Efectos del estatuto personal y residencia del individuo en lo que concierne al ejercicio de derechos otorgados generalmente al ciudadano. Derechos de los portorriqueños en el extranjero; en un estado de la Unión; en un territorio incorporado; en Puerto Rico como territorio sin incorporar. Actitud del Congreso y de nuestra Legislatura sobre la materia.

XXXI

Examinando el concepto de ciudadanía según se entiende generalmente en las instituciones y leyes americanas, puede decirse que a cada uno de los dos aspectos que este concepto de ciudadanía envuelve, corresponde un grupo separado y distinto de derechos, amparados en cada caso por el gobierno de la jurisdicción bajo la cual surgen. De este modo la ciudadanía portorriqueña lleva consigo un grupo de derechos y obligaciones de índole peculiarmente local, y cuya existencia y observancia dependen de las disposiciones de la ley orgánica de la Isla y de las leyes secundarias votadas por la legislatura de Puerto Rico, de acuerdo con los preceptos estatuidos en la ley fundamental de su organización bajo el régimen americano. La ciudadanía americana, por otra parte, lleva consigo otro grupo de derechos y obligaciones, que no son necesariamente distintos de los otros, pero sí de un carácter universal y más comprensivo. La existencia y observancia de estos derechos y obligaciones que están implícitos en la ciudadanía americana, dependen de las disposiciones de la Constitución y leyes de los Estados Unidos y del carácter de las instituciones americanas. A estas fuentes es, pues, que deben acudir los portorriqueños para determinar sus derechos.

Dejando a un lado toda cuestión relativa a la existencia u observancia de un derecho dado, es de advertir que su goce y ejercicio pueden en muchos casos depender del estatuto personal local del ciudadano o de la condición internacional o constitucional del lugar en que éste resida. Así, por ejemplo, el derecho del sufragio pueden hacerlo depender las leyes locales de varias condiciones personales, tales como el seso, la edad, la educación, etc., y de este modo resulta que los menores, los analfabetas, y los lunáticos, por ejemplo, aunque sean ciudadanos, pueden carecer al mismo tiempo de la competencia legal necesaria para ejercer este derecho. Algunos escritores de reputación y gran

habilidad han visto en estas personas que quedan así privadas del ejercicio de derechos que usualmente corresponden al ciudadano, un argumento para afirmar que, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, pueden existir y existen ciudadanos condicionales o súbditos. En nuestro concepto, sólo se trata en estos casos de una "insuficiencia legal" que no tiene nada que ver con la ciudadanía y que puramente se refiere al estatuto personal del individuo. El individuo no está *personalmente capacitado* para ser elector o elegible, etc. El estado, como cuestión de orden público y de política, priva al individuo, no al ciudadano, del ejercicio de un derecho dado, no porque la ciudadanía de tal individuo sea defectuosa o condicional, sino más bien porque sus condiciones personales lo privan de la suficiencia personal necesaria, dejándolo así sin la capacidad legal exigida para el ejercicio inteligente de ese derecho que ordinariamente le pertenece en su carácter de ciudadano.

Por otra parte, el ciudadano puede verse imposibilitado de ejercer un derecho, según ya hemos indicado, a causa de la condición internacional o constitucional del lugar en que resida, y así, por ejemplo, los habitantes de Puerto Rico no pueden tomar parte directa en el gobierno nacional, por más que a ello tengan el derecho como ciudadanos de los Estados Unidos.

Pero esto no resulta de ninguna inferioridad o defecto de su ciudadanía, sino puramente de un principio constitucional que afecta de manera adversa la condición de Puerto Rico. Esta proposición tiene que ser aceptada si se tiene en cuenta que, con arreglo a la Constitución, los Estados y sus ciudadanos respectivos son los únicos que toman parte exclusiva en la construcción de las leyes nacionales, por medio de sus senadores y representantes en el Congreso. Del mismo modo, según la Constitución, los Estados y sus ciudadanos respectivos son los únicos que toman parte exclusiva en la elección del Presidente, el cual, como jefe del ejecutivo, tiene a su cargo el cumplimiento de las leyes y, bien por sí, como tal jefe ejecutivo, o bien con la anuencia del Senado dirige la administración general del gobierno y las relaciones exteriores de los Estados Unidos, o bien como jefe supremo del ejército y la marina, dirige sus operaciones militares en caso de guerra. Lo mismo puede decirse en lo que respecta al Vicepresidente, que substituye al Presidente en los casos de emergencia previstos por la Constitución de los Estados Unidos.

Dedúcese, por lo tanto, que los habitantes de Puerto Rico, en virtud de que Puerto Rico no es un Estado, no pueden ejercer los derechos políticos que podrían de otro modo pertenecerles como ciudadanos americanos. Esta inabilidad desaparece, desde luego, tan pronto como el portorriqueño adquiere residencia en cualquiera de los Estados, porque, como veremos más adelante, en virtud de la Enmienda Décimacuarta de la Constitución, se convertiría en un ciudadano de dicho Estado, y, por lo tanto, gozaría de todos los derechos, privilegios e inmunidades que le corresponden, no sólo como ciudadano de los Estados Unidos, sino también como ciudadano de dicho Estado en particular. Así, por el contrario, si bien una vez adquirida residencia permanente en un Estado puede, como miembro de ese cuerpo político, tomar parte en la política local, a la vez que en la política de la nación, si reside en la Isla, lo mismo como ciudadano de Puerto Rico que como ciudadano americano, sólo puede tomar parte e interés efectivo en la política local de Puerto Rico y no en la política nacional de los Estados Unidos.¹

XXXII

Esta continuada exclusión aparente de los portorriqueños en lo que respecta a tomar parte en la vida política activa de la nación ha llevado a algunas mal informadas o desilusionadas personas a declarar que la ciudadanía americana concedida a los portorriqueños es una ciudadanía inferior, adulterada, y de segunda clase, que sólo les impone obligaciones pesadas,² sin una compensación adecuada en el goce y ejercicio de derechos que se consideran ser la posesión más preciosa del ciudadano. Pero por más exacta que sea esta afirmación en sus resultados definitivos, en lo que respecta a los portorriqueños que residen permanentemente en la Isla, no puede negarse que, según la Constitución, sólo existe en los Estados Unidos una ciudadanía legítima americana, y esa es precisamente la que ha hecho extensiva a los portorriqueños la Ley Jones. Los portorriqueños son tan ciudadanos ame-

¹ En el asunto de *Am. Ins. Co. v. Canter* (1 Pet. 511), refiriéndose a la admisión de los habitantes de Florida al goce de los privilegios e inmunidades de los Estados Unidos dijo el Presidente del Tribunal Supremo, Marshall: "Ellos no participan, sin embargo, del poder político; no toman parte en el gobierno, hasta que Florida sea un Estado de la Unión."

"El derecho del sufragio es un derecho que emana únicamente del estado sin tenerse en cuenta la interposición federal." *Minor v. Happersett*, 21 Wall. 162.

² Durante la última guerra Puerto Rico contribuyó más soldados que el Distrito de Columbia y todos los demás territorios combinados.

ricanos como los que han nacido en cualquiera de los estados de la Unión, teniendo, como tales, los mismos derechos y las mismas obligaciones que los demás ciudadanos de los Estados Unidos.

La anomalía de su situación encuentra su explicación lógica únicamente en el carácter de las instituciones americanas, y en el hecho de que Puerto Rico no es un estado de la Unión. Y no dejemos de recordar aquí que esta condición peculiar no afecta a los *naturales* de Puerto Rico únicamente, sino también a todos los ciudadanos americanos que residan en la Isla—y por lo que a esto respecta, en cualquier otro lugar fuera de los Estados que componen la Unión. Es de recordarse también que los habitantes de los llamados territorios no se encuentran en mejores condiciones en lo que respecta al ejercicio de derechos políticos que los portorriqueños. Los habitantes del Distrito de Columbia se encuentran en la misma situación. Dedúcese, por lo tanto, que, en contra de las manifestaciones injustificables que se han hecho sobre el particular, no hay nada en esta condición que pueda considerarse como un distingo especial o prejuicio contra el pueblo de Puerto Rico como tal. Esta condición peculiar de las instituciones americanas no tiene otro remedio que la Estadidad.

Ahora bien, como la extensión y observancia de los derechos de todo ciudadano americano están, por necesidad, más o menos subordinados, como ya hemos indicado, a la condición del lugar en que resida respecto a los Estados Unidos, resulta que los derechos de cada portorriqueño pueden examinarse desde cuatro puntos de vista distintos, a saber: a) Si reside en el extranjero; b) si reside en un estado de la Unión; c) si reside en un Territorio incorporado de los Estados Unidos; d) si reside en Puerto Rico, o en cualquier otro territorio americano sin incorporar. Examinaremos a continuación todos estos puntos de vista en su orden respectivo.

Efecto de la Residencia en el Extranjero

XXXIII

a) Si reside en el extranjero, no cabe duda que el portorriqueño, como ciudadano americano, tiene derecho a exigir la protección del Gobierno Nacional. En este particular son pertinentes las palabras del Presidente del Tribunal Supremo, Marshall, pronunciadas en 1804, en el asunto de *Murray v. Schooner Charming Betsy*:

El ciudadano americano que se traslada a un país extranjero, aunque debe obediencia local y transitoria a ese país, si no realiza ningún otro acto que altere su condición, tiene derecho a la protección de nuestro Gobierno; y si, sin haber violado ninguna ley interna, fuese injustamente oprimido, tendría el derecho de reclamar esa protección, y la interposición del Gobierno americano en su favor se consideraría en tal caso una interposición justificable.

Lo que esta protección del ciudadano en el extranjero significa y cuándo y en qué circunstancias y hasta qué punto le es acordada por la interposición del Gobierno de los Estados Unidos son cuestiones que están fuera del alcance de este trabajo. Bien puede decirse, sin embargo, que al aventurarse a ir al extranjero, el ciudadano entra en la esfera del derecho internacional y la diplomacia, y principalmente por esta razón, no siempre puede reclamar de manera efectiva la interposición de su gobierno si se siente agraviado o perjudicado por la acción o inacción del gobierno extranjero. Además, en esta materia relativa a la protección diplomática del ciudadano en el extranjero, es de observarse que la acción del Departamento de Estado está, por regla general, subordinada a muchísimas razones que afectan no sólo los derechos legítimos del ciudadano interesado sino también la política nacional e internacional y los intereses superiores de los Estados Unidos como nación. Dedúcese por lo tanto que ésta es una materia de mucha delicadeza y discreción, cuya determinación depende de todas las circunstancias que concurran en el caso, las cuales ha de decidir el Departamento. Quizás no esté enteramente demás decir aquí que en esta materia de interposición diplomática por parte del Departamento de Estado en favor de los americanos en el extranjero, no hay que hacer distinción alguna entre un portorriqueño y un virginiano, o un californiano y un neoyorkino. En esta cuestión, como en cualquier otra que se relacione con los privilegios e inmunidades de la ciudadanía americana, todos los ciudadanos de los Estados Unidos estamos colocados exactamente en el mismo nivel legal.

Efecto de la Residencia en un Estado de la Unión

XXXIV

b) Si reside en uno de los Estados de la Unión, el portorriqueño, según ya hemos dicho, queda investido de la plena condición de un ciudadano de dicho Estado. En un caso antiguo, decidido en 1832,

dijo el Presidente del Tribunal Supremo, Marshall, que “un ciudadano de los Estados Unidos que resida en cualquier Estado de la Unión es ciudadano de dicho Estado.” Y este punto de vista fué posteriormente incorporado en la primera cláusula de la Enmienda Décimacuarta de la Constitución: “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residen.”

En este particular es pertinente citar las palabras del Magistrado Miller en los asuntos conocidos por “The Slaughter House Cases.” Refiriéndose a los privilegios e inmunidades garantidos por la Constitución a los ciudadanos de los Estados Unidos, dijo él: “Uno de estos Privilegios lo confiere el mismo artículo que estamos examinando. Este privilegio es que un ciudadano de los Estados Unidos puede, por su propia voluntad, hacerse ciudadano de cualquier Estado de la Unión adquiriendo residencia de buena fe en él, y tener así los mismos derechos que otros ciudadanos de dicho Estado.”

Como ciudadano del Estado en que resida, el portorriqueño ha de mirar a la Constitución y leyes de dicho Estado para determinar la extensión de sus derechos en él. Debe recordarse, sin embargo, que, bajo la protección del Gobierno Nacional, también tiene derecho al goce y ejercicio de estos privilegios e inmunidades que surgen de su ciudadanía americana.

El derecho de adquirir residencia y ciudadanía en cualquier Estado de la Unión es sin disputa uno de los mayores privilegios de los ciudadanos de los Estados Unidos. En lo que a esto concierne, es de observarse que el portorriqueño que se traslada a cualquier Estado, digamos, por ejemplo, Nueva York, con la intención de residir en él, adquiere *ipso facto*, la condición legal de un neoyorkino. Tiene, por lo tanto, derecho a hacer, en las mismas circunstancias y condiciones, todo lo que pueda hacer cualquier otro neoyorkino con arreglo a la Constitución y leyes de dicho Estado. Para todos los fines civiles y políticos, el portorriqueño, es exactamente igual a los ciudadanos naturales del mencionado estado, y de este modo puede votar y ocupar destinos públicos, y tomar parte en toda la vida política y civil del Estado sin molestia alguna con arreglo a las leyes. Puede haber, sin embargo, algunas condiciones constitucionales o secundarias prescritas para toda la comunidad que afecten a toda una clase de ciudadanos en la cual esté él comprendido, y que se relacionen con su estatuto personal, que lo priven del goce y ejercicio de un derecho o privilegio dado. Así, por

ejemplo, si fuese un menor, un idiota, o un sentenciado, o si no poseyese las condiciones necesarias al objeto, no tendría derecho a la franquicia electoral, pero seguramente no sería privado de ningún privilegio o inmunidad que le perteneciese como ciudadano a causa de ningún defecto o inferioridad de su ciudadanía, y mucho menos porque fuese portorriqueño.

En relación con la franquicia electoral en lo que afecta a una participación directa en la política nacional, es interesante observar que aunque el derecho del sufragio no es uno de los privilegios necesarios del ciudadano de un Estado o de los Estados Unidos,¹ cuando el portorriqueño, como ciudadano del Estado en que reside, reúne todas las condiciones para ejercitar el voto en unas elecciones en que se hayan de elegir miembros del Congreso o electores presidenciales, tiene el derecho, como ciudadano de los Estados Unidos, a ejercitar ese privilegio libremente y sin molestia alguna. Refiriéndose al tema general de los privilegios e inmunidades garantidos por la Constitución a los ciudadanos de los Estados Unidos, dijo el Magistrado Miller en una causa célebre:

No es exacto decir que el derecho a votar para miembros del Congreso no dependa de la Constitución de los Estados Unidos. Este cargo, si es que puede con propiedad llamarse tal, es creado por la Constitución únicamente. . . . Al prescribir los Estados las condiciones que deben reunir los electores para la más numerosa rama de su propia legislatura, no lo hacen con referencia a la elección para miembros del Congreso. Tampoco pueden ellos prescribir las condiciones que hayan de reunir los electores para ello *eo nomine*. Los Estados definen quiénes han de votar para la rama popular de su propia legislatura y la Constitución de los Estados Unidos dice que las mismas personas son las que han de votar para miembros del Congreso en dicho Estado. Ella adopta las condiciones así suministradas como las condiciones que han de reunir sus propios electores para miembros del Congreso. No es verdad, por lo tanto, que los electores para miembros del Congreso deban su derecho al voto a la ley del Estado en ningún sentido que haga depender el ejercicio de este derecho exclusivamente de la ley de dicho Estado.²

¹ "El derecho del sufragio no es uno de los privilegios necesarios de los ciudadanos de los Estados Unidos o de los Estados de la Unión." Minor v. Happersett, 21 Wall. 162.

² Ex Parte Yarborough, 110 U. S., 561, 662.

Efecto de la Residencia en un Territorio Incorporado

XXXV

c) Si reside en un Territorio incorporado de los Estados Unidos, el portorriqueño es también, según la práctica establecida del Gobierno y hasta por las decisiones del Tribunal Supremo, un ciudadano de dicho Territorio.¹ El portorriqueño en tal caso goza de los mismos privilegios e inmunidades garantidos a los ciudadanos del territorio por la ley orgánica y leyes secundarias de este último.

En este orden de ideas no está demás notar una distinción fundamental en la extensión de los poderes del Gobierno Federal que necesariamente debe afectar los derechos de los ciudadanos que residan en él. Esta distinción se basa en la distinción igualmente fundamental entre los poderes del Gobierno Nacional y los que pertenecen a los gobiernos de los varios Estados, o sea, que mientras el primero es un gobierno de poderes enumerados y de restricciones específicas, los últimos son gobiernos de poderes ilimitados a excepción únicamente de los que han sido delegados al Gobierno Nacional o que se ha reservado el pueblo o los Estados para sí. Por consiguiente, si bien el Gobierno Nacional ha de mirar a su Constitución para determinar la extensión de sus poderes, los gobiernos de los Estados no tienen que hacer esto, sino que miran a la Constitución de los Estados Unidos y a sus propias constituciones para determinar puramente la extensión de las restricciones impuestas por ellas al ejercicio de sus respectivos poderes ilimitados. No cabe duda que dentro de sus respectivas esferas de poderes gubernamentales el Gobierno Nacional y los de los Estados se excluyen mutuamente y poseen todos los atributos esenciales de completa soberanía para el cumplimiento efectivo de sus funciones respectivas. Así pueden fijar la condición política y los derechos civiles de sus respectivos ciudadanos con arreglo a la extensión de sus respectivos poderes.

Volviendo ahora al punto principal que analizamos, bien podemos asumir que en virtud de una necesidad constitucional que surge de la naturaleza misma del caso, en el Gobierno de los Estados Unidos, el Congreso, además de sus funciones constitucionales como legislatura nacional, ocupa, en cuanto a los Territorios, la misma posición que las legislaturas de los Estados con respecto a estos últimos. Dedúcese, por lo tanto, que al legislar para los Territorios, los poderes del Con-

¹ Moore v. Illinois, 14 How., 19; Boyd v. Thayer, 143 U. S. 161.

greso son tan ilimitados como los poderes de las legislaturas de los Estados. Llevando la comparación un paso más adelante, surge la cuestión de si en el ejercicio de sus funciones como gobierno territorial, el Gobierno Nacional ha de estar subordinado a las restricciones que impone la Constitución Federal a sus poderes nacionales, al igual que los gobiernos de los Estados están subordinados a sus propias constituciones y a la Constitución de los Estados Unidos.

Dejando a un lado las generalidades empleadas en la jurisprudencia hasta ahora sentada al efecto de que al legislar el Congreso para los territorios tiene poderes plenos, absolutos y completos, no hay duda que en lo que respecta a las disposiciones de la Constitución Federal que privan absolutamente al Gobierno Nacional de facultades para legislar sobre ciertas materias específicas, los poderes de dicho gobierno están subordinados a las indicadas disposiciones, sin tener en cuenta la idea de tiempo o de lugar, y por lo tanto, rigen en los Territorios como en cualquier otra parte.

¿Pero qué hay que decir sobre las tales restricciones que impone la Constitución de los Estados Unidos al Gobierno Federal? ¿Tienen estas restricciones aplicación en los Territorios al igual que en los Estados? Aquí el Magistrado Brown, como ya hemos visto en el estudio del asunto de *Dowries v. Bidwell*, dijo enfáticamente que no. El Magistrado White manifestó que todo dependía de la condición del territorio de que se tratase. Estas dos respuestas distintas a la misma pregunta envuelven, desde luego, dos teorías contrarias de interpretación constitucional. La teoría del Magistrado Brown era que la Constitución no tiene aplicación a los Territorios, a menos y al extremo que el Congreso crea oportuno hacerla extensiva a ellos; esta teoría, sin embargo, fué rechazada por todos los demás miembros del tribunal. La teoría del Magistrado White era que, si bien se quería que la Constitución cubriese a todos los Estados Unidos, compuestos de Estados y Territorios, en la naturaleza de las cosas, no podía tener aplicación a aquellos territorios que no habían sido todavía *incorporados* a los Estados Unidos como partes integrantes de ellos. Es claro, sin embargo que, en lo que respecta a los otros Territorios que ya habían sido incorporados a los Estados Unidos, como Alaska, o las Islas del Hawai, el Congreso estaba efectivamente subordinado a la Constitución al legislar para ellos.

La primera proposición quedó peculiarmente ilustrada en el asunto de *Hawai v. Mankichi*, en el cual se decidió que con anterioridad a

la incorporación de estas Islas a los Estados Unidos, "las disposiciones de la Constitución relativas a los grandes y pequeños jurados no eran aplicables a ellas." La segunda proposición quedó también ilustrada en un caso más reciente de Alaska, decidido por el Tribunal Supremo, en el cual se decidió que puesto que Alaska era un Territorio incorporado, la Constitución tenía aplicación a ella, y que con arreglo a las Enmiendas Quinta y Sexta, el Congreso no podía privar a un procesado en dicho Territorio por un delito leve de un juicio por jurado en derecho común, y que la Sección 171 del Código de Alaska, al extremo que prescribía un jurado compuesto de seis personas para el juicio de faltas leves, era anticonstitucional, y por lo tanto, nulo.¹

Síguese, por lo tanto, que aunque efectivamente sujeto a los poderes gubernamentales completos e ilimitados del Gobierno Nacional, que es su soberano inmediato, el portorriqueño que resida en un Territorio incorporado de los Estados Unidos, como Alaska o el Hawai, queda enteramente protegido en sus derechos de ciudadano de dicho Territorio y de los Estados Unidos contra toda privación de ellos por parte del Congreso al extremo en que sean aplicables a los Estados Unidos las disposiciones de la Constitución.

Efecto de la Residencia en Puerto Rico

XXXVI

d) Con respecto al cuarto y último punto de vista, o sea, en el caso de que el portorriqueño resida en Puerto Rico o en cualquier otro territorio americano sin incorporar, hay que tomar en cuenta otras condiciones constitucionales. En primer lugar, en vista de la doctrina de incorporación, Puerto Rico no forma parte de los Estados Unidos, y, por lo tanto, no tienen aplicación a los habitantes de la Isla las disposiciones de la Constitución excepto al extremo que priven al Congreso de la facultad de legislar sobre un punto dado.

Si bien puede decirse que el Congreso tiene plenos poderes para gobernar dicha Isla sin restricciones constitucionales en lo que respecta a aquellas disposiciones de la Constitución que regulan los poderes concedidos al mismo por dicho instrumento, no debe inferirse de esto que los portorriqueños que residan en la Isla carezcan enteramente de derechos garantidos por la Constitución que el Congreso no esté obligado a respetar. Con relación a este punto será

¹ *Rassmussen v. U. S.*, 197 U. S. 516.

quizás útil transcribir algunos extractos de la opinión del Magistrado Brown en el asunto de *Downes v. Bidwell*, que aunque se refieren a una condición anterior de los portorriqueños como meros habitantes de territorio nuevamente adquirido, han de tener aplicación con mayor fuerza a su condición actual de ciudadanos de los Estados Unidos. Decía este distinguido juez:

Para mantener la decisión del tribunal en esta causa no es de ninguna manera necesario demostrar que no tengan aplicación a la Isla de Puerto Rico ninguno de los artículos de la Constitución. Hay una clara distinción entre las prohibiciones que van directamente a la raíz de los poderes del Congreso para legislar, sin tener en cuenta la idea de tiempo o de lugar, y las que tienen efecto únicamente en todos los Estados Unidos o entre los varios Estados. . . .

Nosotros sugerimos, sin proponernos decidirlo, que puede haber una distinción entre ciertos derechos naturales, que hace valer la Constitución por medio de prohibiciones contra su obstaculización, y lo que puede llamarse derechos artificiales o remediales, peculiares a nuestro propio sistema de jurisprudencia. A la primera clase pertenecen los derechos a nuestras propias opiniones religiosas y a su manifestación pública, o como se dice algunas veces, a adorar a Dios de acuerdo con los dictados de nuestra propia conciencia; el derecho a la libertad personal y a la propiedad individual; a la libertad de la palabra y de la imprenta; al acceso libre a los tribunales de justicia, al debido proceso legal y a la igualdad de protección por las leyes; a la inmunidad contra todo registro y aprehensión que carezca de fundamento, así como contra castigos crueles e inusitados; y a todas las demás inmunidades que son indispensables a un gobierno libre. Pertenecen a la segunda clase los derechos a la ciudadanía, al sufragio, a las medidas particulares de procedimiento indicadas en la Constitución, que son peculiares de la jurisprudencia anglosajona y algunas de las cuales ya han sido declaradas por los Estados innecesarias para la protección apropiada de las personas.

Cualquiera que sea la decisión definitiva del pueblo americano sobre la condición de estas Islas y sus habitantes—si han de ser introducidas a la hermandad de los Estados o si ha de permitírseles que constituyan gobiernos independientes—no hay que deducir que en el entretanto, en espera de esa decisión, en lo que respecta a derechos personales, se encuentren los habitantes de dicho territorio sin protección alguna de nuestra Constitución, y sujetos al dominio meramente arbitrario del Congreso. Aun cuando se les considerase como extranjeros, tendrían derecho, con arreglo a los principios de la Constitución, a que se les proteja en sus vidas, en su libertad, y en sus bienes. Esto lo ha declarado así frecuentemente este tribunal en lo que respecta a los chinos, aún cuando sean extranjeros y no posean los derechos políticos de ciudadanos de los Estados Unidos. No deseamos, sin em-

bargo, anticipar las dificultades que naturalmente habrían de surgir con relación a este punto, sino meramente declarar que no tenemos intención alguna de mantener que los habitantes de estos territorios estén sujetos a un poder irrestricto de parte del Congreso de hacer con ellos lo que quiera, basándose en la teoría de que no tienen derechos que él esté obligado a respetar.

Las observaciones del Magistrado White sobre este mismo punto son también muy importantes y precisas. Al analizar la materia con respecto a la doctrina enunciada y mantenida por él, dijo éste hábil juriconsulto:

Aunque, por regla general, hay que tomar en cuenta la condición de un territorio dado cuando se pone en tela de juicio la aplicabilidad de una disposición de la Constitución, no hay que deducir de esto que cuando la Constitución haya negado absolutamente al gobierno facultades sobre un punto dado, que sea necesaria dicha investigación. Indudablemente, hay prohibiciones generales en la Constitución a favor de la libertad y propiedad del ciudadano que no son meras reglamentaciones en cuanto a la forma y manera en que puede ser ejercida una facultad concedida, sino que constituyen una denegación absoluta de toda facultad en todas circunstancias o condiciones, para realizar ciertos actos. En la naturaleza de las cosas, las limitaciones de este carácter no pueden ser trascendidas en ninguna circunstancia a causa de la falta completa de poderes para ello.

La distinción que existe entre estas dos clases de restricciones, o sea, las que regulan un poder concedido y las que retiran toda autoridad sobre cierta materia, ha sido siempre en efecto concedida, aún por los que han insistido mayormente en el principio erróneo de que la Constitución no tiene aplicación al Congreso cuando legisla para los territorios, y que carece de valor en tales distritos del país. . . .

No hay en razón motivos en este caso para alegar que el Congreso puede destruir las libertades del pueblo de Puerto Rico ejerciendo al efecto poderes contra la libertad y la justicia que la Constitución le ha negado absolutamente.

No hay duda, sin embargo, que en lo que concierne a los derechos que no están garantizados al ciudadano por prohibiciones específicas de la Constitución dirigidas a las facultades del Congreso para legislar sin tener en cuenta la idea de tiempo y lugar, los derechos civiles y políticos de los portorriqueños que residan en la Isla han de ser determinados y medidos únicamente por la Ley Orgánica que el Congreso tenga a bien conceder a la Isla, y por las leyes que dicte la legislatura de Puerto Rico de acuerdo con dicha Ley Orgánica.

Para demostrar la verdadera actitud del Congreso hacia los habitantes de Puerto Rico en lo que respecta a estas cuestiones, insertamos a continuación ciertos principios sentados en la Declaración de Derechos inserta en la reciente Ley Orgánica dictada por el Congreso para la Isla, en la cual expresamente se dispone lo siguiente:

No se pondrá en vigor en Puerto Rico ninguna ley que privare a una persona de la vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento de ley, o que negare a una persona de dicha isla la protección igual de las leyes.

En todos los procesos criminales el acusado gozará del derecho de tener para su defensa la ayuda de abogado; de ser informado de la naturaleza y causa de la acusación; de obtener copia de la misma; de tener un juicio rápido y público; de carearse con los testigos a su favor.

Ninguna persona será considerada responsable de un delito sin el debido procedimiento de ley; y ninguna persona será puesta dos veces en riesgo de ser castigada por el mismo delito, ni será obligada en ninguna causa criminal a ser testigo contra sí misma.

Toda persona podrá, antes de ser convicta, prestar fianza con suficiente garantía, excepto por crímenes capitales cuando la prueba sea evidente o la presunción grande.

No se pondrá en vigor ninguna ley que menoscabe el valor de los contratos.

Ninguna persona será encarcelada por deudas.

No se suspenderá el privilegio del auto de *habeas corpus*, a menos que, en casos de rebelión, insurrección o invasión, lo requiera la seguridad pública, pudiendo en cualquiera de esos casos ser suspendido ese privilegio por el Presidente o por el Gobernador, siempre que durante dicho período exista la necesidad de tal suspensión.

No se aprobará ninguna ley "ex post facto" ni ningún proyecto de ley para condenar sin formación de juicio.

La propiedad particular no será tomada ni perjudicada para uso público, a no ser mediante el pago de una justa compensación fijada en la forma provista por la ley.

Nada de lo contenido en esta Ley será interpretado en el sentido de limitar la facultad de la Asamblea Legislativa para decretar leyes para la protección de la vida, salud y seguridad de empleados y obreros.

No se aprobará ley alguna que conceda título de nobleza; y ninguna persona que esté desempeñando algún puesto remunerado o de confianza en el Gobierno de Puerto Rico aceptará, sin el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos, ningún regalo, emolumento, cargo, o título de clase alguna de ningún rey, reina, príncipe o estado extranjero, ni de ningún funcionario del mismo.

No se exigirán fianzas desproporcionadas, ni se impondrán multas excesivas ni castigos crueles e inusitados.

No se violará el derecho de estar garantizado contra registros y embargos arbitrarios.

No se expedirá mandamiento de arresto o registro sino por motivo fundado, apoyado con juramento o afirmación, y describiendo particularmente el lugar que ha de registrarse y las personas que han de ser detenidas o las cosas que deben ser embargadas.

La esclavitud no existirá en Puerto Rico.

No existirá en Puerto Rico la servidumbre involuntaria, a no ser como castigo por un delito cuando el acusado haya sido convicto debidamente.

No se aprobará ninguna ley restringiendo la libertad de la palabra o de la prensa, o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacíficamente y pedir al Gobierno la reforma de los abusos.

No se dictará ninguna ley relativa al establecimiento de cualquiera religión o que prohíba el libre ejercicio de la misma, y se permitirá en todo tiempo el libre ejercicio y goce de profesiones y cultos religiosos sin distinciones ni preferencias, y no se exigirá como condición para desempeñar cualquier cargo o puesto de confianza en el Gobierno de Puerto Rico, ningún otro requisito político o religioso que un juramento de defender la Constitución de los Estados Unidos y las leyes de Puerto Rico.

Jamás se asignará, aplicará, donará, usará, directa ni indirectamente, dinero o propiedad públicos para el uso, beneficio o sostenimiento de ninguna secta, iglesia, denominación, institución, o asociación sectaria, o sistema religioso, o para el uso, beneficio o sostenimiento de ningún sacerdote, predicador, ministro, u otro instructor o dignatario religioso como tal, o para fines caritativos, industriales, educativos o benévolos a persona alguna, corporación o comunidad que no esté bajo la dependencia absoluta de Puerto Rico. La poligamia o matrimonios polígamos quedan de aquí en adelante prohibidos.

No se pagará dinero alguno del Tesoro a no ser en virtud de una asignación hecha por ley, y mediante libramiento expedido por el funcionario correspondiente de acuerdo con dicha ley.

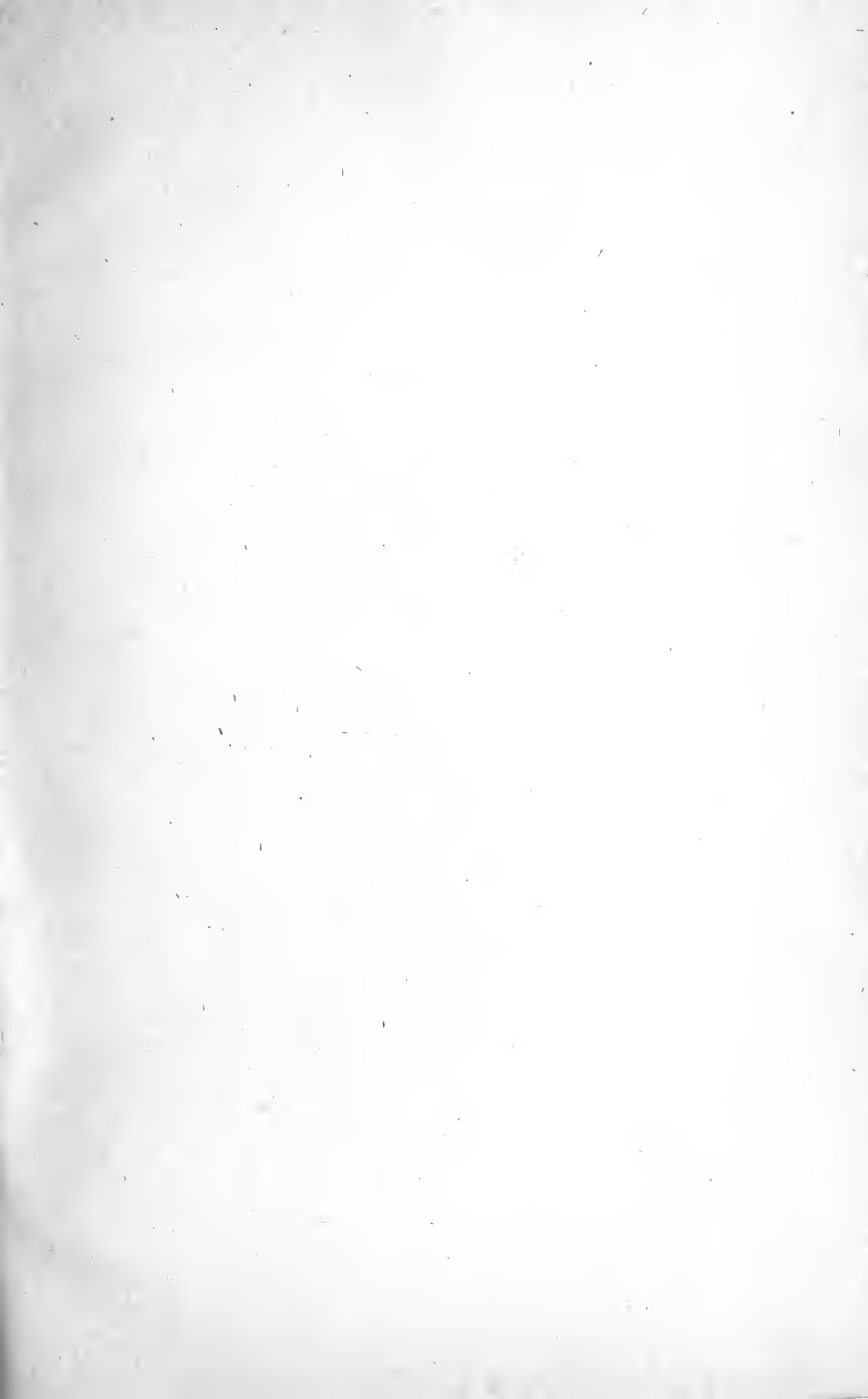
Las leyes para la imposición de contribuciones en Puerto Rico serán uniformes.

Todo dinero que se recaude por contribución impuesta o fijada para un fin especial será considerado como un fondo especial en el Tesoro, y desembolsado para dicho fin únicamente, a no ser cuando medie la aprobación del Presidente de los Estados Unidos.

Ocho horas constituirán un día de trabajo en todos los casos en que se empleen en obras publicas trabajadores y mecánicos por el Gobierno de la Isla o en nombre del mismo, excepto en casos de emergencia.

El empleo de niños menores de catorce años en cualquier ocupación perjudicial a la salud o a la moral o que ponga en riesgo la vida o cualquier parte del cuerpo, queda por la presente prohibido.

La Legislatura de Puerto Rico, por su parte, ha dictado hasta ahora varias leyes prudentes y sabias en que se reconocen o establecen otras garantías de carácter constitucional que aseguran a los habitantes de nuestra Isla un máximum de libertad y protección en sus personas y propiedades, y el goce pleno de sus derechos civiles y políticos respectivos, con arreglo a nuestras leyes orgánicas y a las necesidades y condiciones generales de nuestro pueblo.





LIBRARY OF CONGRESS



0 015 813 968 6